Commission royale sur l'avenir
du secteur riverain de Toronto

Emplois, perspectives et croissance économique

5

90-05811/

Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront

CANADA

Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto

Commissioner
The Honourable David Crombie P.C.

Executive Director and Counsel
Ronald L. Doering

Administrator
Mary Ann Allen

Commissaire
L'honorable David Crombie c.p.

Directeur exécutif et Conseiller juridique
Ronald L. Doering

Administratrice
Mary Ann Allen

Dear Colleaque:

I am pleased to provide a copy of the Report made to me by the Jobs, Opportunities and Economic Growth Work Group of the Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront.

It represents the opinion of the authors and not of the Commission. Clearly, however, it deals with a subject of utmost importance facing this Commission and all those who want a better waterfront for Toronto.

I look forward to hearing from you.

Cher collègue,

Je suis heureux de vous transmettre un exemplaire du rapport que m'a remis le groupe de travail sur les emplois, les perspectives et la croissance économique de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto.

Ce rapport représente l'opinion de ses auteurs et n'engage pas la Commission. De toute évidence, toutefois, il concerne un sujet d'une très haute importance pour la Commission et pour tous ceux qui souhaitent que le secteur riverain de Toronto soit plus accueillant.

En espérant recevoir bientôt de vos nouvelles, je vous prie d'agréer, cher collègue, mes cordiales salutations.

David Crombie

David Crombie

[illegible]
P.O. Box [illegible]
Station [illegible]
Ottawa, Canada [illegible]

Tel. No. / No. de téléphone (613) [illegible]
Fax No. / No. de télécopieur (613) [illegible]

207 Queen's Quay West, Dominion Public Building
P.O. Box 24, 3111
Station "Sunshine" A
Toronto, Canada M5A 2K4

Tel. No. / No. de téléphone (416) 973-4000
Fax No. / No. de télécopieur (416) 973-1428

Emplois, perspectives et croissance économique

Rapport du Groupe
de travail sur les emplois,
les perspectives et la croissance
économique présenté à la Commission
royale sur l'avenir du secteur
riverain de Toronto

Photo frontispice

En 1954, le numéro un de la rue Yonge abritait le service de rotogravure du Toronto Star, constitué d'une presse rotative servant à imprimer l'hebdomadaire et le quotidien de ce journal.

Photo gracieusement fournie par le Toronto Star, 5 juin 1954; illustration de George Paginton, recherche iconographique de William Rosart.

Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989
N° de catalogue Z1-1988/1-41-SF
ISBN 0-662-16936-0

Table des Matières

Membres du Groupe de travail 5

Avant-propos 7

Remerciements 9

Résumé 11

1. Introduction 19

2. Contexte historique 23

3. Contexte économique du secteur riverain de Toronto . 31
Désindustrialisation de l'économie de Toronto 31
Tendances de l'emploi dans la région de Toronto et dans le secteur riverain 35
Le tourisme dans l'économie de Toronto 45

4. Plans actuels, problèmes et perspectives 49
1. Le secteur riverain d'Etobicoke 49
2. Exhibition Place et la Place de l'Ontario 56
3. Le Toronto Island Airport 62
4. Les terrains ferroviaires 70
5. Harbourfront 76
6. Central Bayfront 83
7. East Bayfront 88
8. Port Industrial District 100
9. Le Port de Toronto 117
10. La flèche de la rue Leslie 130
11. Le champ de courses Greenwood 135
12. Le secteur riverain de Scarborough 136
13. Autres initiatives 138
13.1 Les Jeux olympiques 138
13.2 L'Exposition internationale 2000 141

5. La revitalisation de l'économie du secteur riverain 145

Bibliographie 151

Cartes

1. Le secteur riverain : définition utilisée pour la collecte de données sur l'emploi

2. Secteurs offrant de grandes perspectives économiques dans le secteur riverain de Toronto

3. Le secteur riverain d'Etobicoke

4. Exhibition Place et la Place de l'Ontario

5. Toronto Island Airport

6. Les terrains de la Harbourfront

7. Le secteur riverain central de Toronto

8. Le secteur East Bayfront de Toronto

9. Le Port Industrial District de Toronto

10. Plan conceptuel de la Toronto Harbour Commissioners pour le Port Industrial District

11. Le secteur riverain de Scarborough

Membres du Groupe de travail

James K. Perkins (président)

Jim Perkins est directeur de la firme Public Management Associates, qui se spécialise dans les questions de finances publiques et de politique gouvernementale et économique. Il est titulaire d'un baccalauréat ainsi que d'une maîtrise en administration publique de l'Université du Michigan. Il a été directeur du budget de la ville de Toronto, gestionnaire municipal de St.John, au Nouveau-Brunswick, et également commissaire aux finances et trésorier de la Municipalité régionale d'Ottawa-Carleton avant de créer sa propre firme.

Gene Desfor

Gene Desfor est professeur agrégé à la Faculté des études environnementales de l'Université York. Il enseigne les divers processus de développement urbain et s'intéresse surtout à l'évolution du secteur riverain de Toronto. Il a récemment publié des analyses des aménagements actuels du secteur riverain de Toronto ainsi que du plan d'aménagement du secteur riverain conçu en 1912 par les Commissaires du havre de Toronto.

David F. Larone

David Larone est un associé de la firme Pannell, Kerr, Forster, Management Consultants, qui effectue des études de marché et de rentabilité et évalue les projets mis de l'avant dans les industries du tourisme et de l'accueil.

Michael Lyons

Michael Lyons est président de la firme Impact Labour Representatives & Consultants. Président sortant du Labour Council of Metro Toronto, il est depuis 23 ans un militant et porte-parole bien connu du mouvement syndical. M. Lyons a également été très actif en politique, municipale surtout. Il a fait partie de nombreux organismes communautaires dans le domaine de l'emploi, du développement écono-

mique, du logement, de la sensibilisation du public, des transports, des services sociaux et communautaires, des relations inter-raciales et des arts.

James Shears

En 1985, Jim Shears est devenu directeur adjoint de l'administration immobilière à la Toronto Harbour Commissioners et il est, à ce titre, responsable de l'administration et de la gestion des terrains du port et de l'aménagement et commercialisation des propriétés immibilières. Auparavant, il a été recherchiste au service de la planification et des affaires urbaines du Board of Trade of Metropolitan Toronto et agent de promotion commerciale pour la ville de Cambridge, en Ontario.

Avant-propos

Le Groupe de travail sur l'emploi, les perspectives et la croissance économique fait partie des cinq Groupes créés en septembre 1988 par le Comité intergouvernemental sur le secteur riverain pour explorer divers aspects du mandat de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto. Les quatre autres Groupes de travail sont les suivants : Environnement et santé; Logement et voisinages; Accès et déplacements; et Parcs, distractions et aménagements publics.

Chaque Groupe de travail devait effectuer un survol des plans et initiatives actuels dans le domaine qui lui avait été confié, examiner les questions auxquelles tous les ordres de gouvernement devaient trouver des solutions pour que le secteur riverain de Toronto puisse atteindre son potentiel maximal et enfin, indiquer les possibilités nouvelles qui pourraient être exploitées s'il y avait davantage de coopération entre les ordres de gouvernement et les autorités publiques.

Gene Desfor, David F. Larone, Michael Lyons, James Perkins (président), James Shears

Toronto, juin 1989

Remerciements

Le Groupe de travail remercie Beverly Morley de ses encouragements et de sa participation. Nous remercions également Jeanette Niggenaber, de la firme Pannell, Kerr, Forster Management Consultants, dont l'aide à la préparation du rapport nous a été fort précieuse. Enfin, nous souhaitons également signaler la contribution de nos collaborateurs Ben DiRamo, Susan Himmel et Cairine Oulton, diplômés de la faculté des études environnementales de l'Université York.

Résumé

Le Groupe de travail sur l'emploi, les perspectives et la croissance économique recommande de donner au secteur riverain de l'agglomération torontoise un rôle dynamique car, à son avis, les rives torontoises doivent être à l'avant-garde de l'activité urbaine.

Bien que le secteur riverain ait un caractère tout à fait particulier et même un peu magique, on doit quand même pouvoir y retrouver un mélange d'activités économiques, de logements, d'installations récréatives et un environnement varié et sain. La notion de secteur riverain dynamique reflète notre désir d'y voir un mélange judicieux d'utilisations des terrains et un développement à l'échelle humaine de telle sorte que l'endroit demeure accessible au public; le secteur riverain et ses environs devraient constituer un milieu où - indépendamment du revenu ou des intérêts de chacun - il fait bon vivre, travailler, se promener, où il est possible de préserver les utilisations industrielles actuelles tout en en prévoyant de nouvelles. Il faudra cependant résoudre bien des problèmes avant que le réaménagement du secteur riverain puisse se faire de façon à obtenir les résultats souhaités.

Le présent rapport vise à stimuler des échanges publics informés sur les problèmes qui entourent le réaménagement du secteur riverain de Toronto. Pour commencer, nous énonçons les quatre principes qui nous ont aidés à déterminer les orientations futures du secteur riverain.

- Premièrement, le secteur riverain a des caractéristiques uniques et merveilleuses, mais fragiles.
- Deuxièmement, le secteur riverain doit continuer à appartenir au public de telle sorte que les générations actuelles et futures peuvent en jouir.
- Troisièmement, le secteur riverain doit être d'un accès facile pour tous.

- Quatrièmement, l'intérêt public et la protection de l'environnement doivent primer dans le réaménagement du secteur riverain, même s'il faut pour cela réduire ou éliminer les utilisations commerciales, industrielles et résidentielles.

Le Groupe de travail a divisé le secteur riverain en douze zones géographiques; il a examiné les plans établis pour chacune et a repéré les grands problèmes et les principales possibilités de réaménagement qui se présentent dans chaque zone.

Nous avons procédé d'ouest en est, en commençant par Etobicoke, où il y a actuellement de grands projets de réaménagement du secteur riverain. Entre 1981 et 1986, il s'est perdu plus de 3 700 emplois de type industriel dans le secteur riverain d'Etobicoke.

Deux endroits en particulier, soit le site de l'hôpital psychiatrique Lakeshore et le secteur des motels d'Etobicoke, attirent grandement les promoteurs. Le premier est particulièrement intéressant, mais il ne pourra être réaménagé avant qu'il n'y ait eu consensus, dans la collectivité, sur l'utilisation qu'il convient d'en faire.

Quant au second, on pense à y construire des logements en copropriété, des magasins, des bureaux et des hôtels. En vertu d'une décision prise récemment par la province, le réaménagement pourra se faire sans qu'on ait procédé auparavant à une évaluation environnementale complète.

La réalisation des plans établis pour Exhibition Place et la Place de l'Ontario dépend en grande partie de la sélection éventuelle de Toronto pour la tenue des Jeux olympiques de 1996 et d'une exposition universelle en l'an 2000, deux événements pour lesquels il serait nécessaire de mettre Exhibition Place à contribution. Quoi qu'il en soit, le Groupe de travail recommande qu'on y autorise une plus grande variété d'utilisations, notamment la construction d'un centre de commerce international. Il faudrait également trouver le moyen d'assurer une plus grande coopération entre les responsables d'Exhibition Place et de la Place de l'Ontario de façon à améliorer la coordination des activités culturelles et récréatives qui y sont tenues.

De nombreux projets, de nature extrêmement différente, ont été mis de l'avant pour le Toronto Island Airport. D'aucuns suggèrent d'agrandir l'aéroport et de l'installer dans la flèche de la rue Leslie ou sur du terrain nouvellement récupéré par remblayage au sud des Îles de Toronto. D'autres suggèrent de l'éliminer entièrement. Le Groupe de travail reconnaît l'importance de l'aéroport pour Toronto et recommande instamment de le laisser là où il est.

La majorité des membres du Groupe de travail sont en faveur du plan de réaménagement des terrains ferroviaires qui prévoit la construction de bureaux et de logements, mais pensent qu'il sera difficile d'y stationner et d'y avoir accès, et que, par conséquent, les transports publics seront débordés. Nous voyons là l'occasion de construire à la gare Union, en collaboration avec les propriétaires des terrains ferroviaires, un terminus où se rencontreraient le métro, l'autobus, le réseau Go et les trains de VIA Rail. Cette gare s'étendrait sur les terrains de Postes Canada, au sud, et serait construite avec la participation du secteur privé.

Le réaménagement des terrains appartenant à Harbourfront progressa rapidement après la conclusion, en 1980, d'une entente-cadre entre la société et la ville de Toronto. Récemment, cependant, trois évaluations de ses projets d'aménagement sont venues contrecarrer les plans de la société. On trouvait laids, en particulier, plusieurs immeubles de logements en copropriété, étroits et tout en hauteur, et qui semblaient en plus contrevenir à des normes raisonnables de conception. Nous estimons que l'objectif d'autonomie financière, qui constituait un des fondements du Development Framework que la société s'était donné en 1978, a amené son conseil d'administration à privilégier ses objectifs internes au détriment de ses responsabilités à l'égard du public. Nous sommes d'avis que l'aménagement des terrains appartenant à Harbourfront devrait se poursuivre, mais selon un plan d'urbanisme révisé.

Les possibilités de réaménagement du quartier Central Bayfront ont été reconnues dès 1962, lorsque le Toronto Star a acheté un terrain au bas de la rue Yonge pour y installer son siège ainsi que son service de production. Actuellement, le quartier est pratiquement couvert, comme l'ont signalé les critiques, de gratte-ciel en béton. Le Groupe de travail a discerné deux facteurs d'une grande

importance : le premier, c'est qu'on a laissé le quartier commercial de Toronto s'étendre vers le sud sans suivre aucun plan global et le deuxième, c'est que la plus grande partie de l'aménagement du quartier s'est faite en vendant des terrains riverains publics au secteur privé.

Le quartier East Bayfront est situé entre un quartier commercial et résidentiel densément peuplé, à l'ouest, et le Port Industrial District, à l'est. Il s'exerce donc des pressions pour faire des terrains disponibles dans cette zone — industrielle depuis toujours -- des utilisations résidentielles et commerciales. Le Groupe de travail est d'avis qu'il conviendrait de conserver à ce quartier sa vocation industrielle et d'en bannir les utilisations résidentielles. Il faudrait plutôt stimuler l'investissement et le réinvestissement dans des industries appropriées.

Le Port Industrial District s'étend sur une superficie d'environ 370 hectares (917 acres) récupérée sur le lac par les Commissaires du havre de Toronto, aménagement qui constituait la pièce de résistance de son plan de 1912. Depuis lors, l'endroit a connu l'implantation d'industries lourdes et légères et il a été utilisé pour diverses installations portuaires. Les projets de réaménagement abondent : le Toronto Ontario Olympic Council y verrait volontiers de nombreuses installations pour les Jeux olympiques; Bold Concept II y prévoit une station de villégiature avec des aménagements récréatifs; la ville de Toronto se dit en faveur, dans son plan officiel, d'utilisations industrielles plus "propres", plus contemporaines et davantage respectueuses de l'environnement. Pour certains politiciens municipaux et fonctionnaires provinciaux, l'endroit conviendrait bien au logement. Dans le Concept Plan qu'ils annoncaient récemment, les Commissaires du havre de Toronto entendent répondre aux besoins actuels et éventuels de la clientèle du port, en faciliter l'accès au public et en promouvoir le développement économique.

Après avoir examiné tous ces plans, le Groupe de travail en est venu à la conclusion que Port Industrial District devrait servir à des fins purement industrielles, à l'exclusion de toute utilisation résidentielle. Il faudrait non seulement conserver les usines actuelles, mais en attirer d'autres ayant des activités appropriées; nous croyons qu'il serait possible d'aménager un complexe réunissant des

installations de production cinématographique, et un centre de théâtre et des arts, des industries novatrices connexes à celle du bâtiment ainsi que des parcs industriels.

Le Port de Toronto est exploité par un organisme unique en son genre dans tout le réseau des ports et havres du Canada : il s'agit de l'organisme fédéral The Toronto Harbour Commissioners, chargé de mettre en valeur et d'administrer, outre le havre de Toronto, les terrains qui lui ont été dévolus. La majorité des cinq membres qui composent cette Corporation quasi-gouvernementale sont nommés par le conseil municipal de Toronto.

Le Groupe de travail s'est aperçu que, tout comme dans le cas du Toronto Island Airport (également administré par les Commissaires du havre de Toronto), tant les partisans que les adversaires du Port avaient des idées bien arrêtées. Ceux qui soutiennent que Toronto n'a pas besoin de port font valoir à quel point le transport de marchandises par eau a baissé, tandis que ceux qui voudraient le conserver sont d'avis que la ville a besoin de divers modes de transport et que bien des industries ne pourraient subsister si le port disparaissait. On nous a rappelé que déjà, en 1925, le premier ingénieur en chef de la Commission, Edward L. Cousins, estimait que les avantages à retirer de l'amélioration du Port ne consistaient pas tant en "droits de port ou taxes sur le transport des marchandises sur les Grands Lacs qu'en un avantage général pour toute la ville". Le Groupe de travail estime que le Port est d'une importance vitale pour la ville et il recommande d'adopter des politiques propres à le mettre en valeur. L'État pourrait y aménager des installations de réparation et d'entretien des navires ou encore construire des installations de réparation et d'entretien des embarcations de plaisance et utiliser davantage aussi le Port pour le transport des matériaux de construction.

La flèche de la rue Leslie a fait l'objet, récemment, d'une attention considérable. Elle consiste en 121 hectares (300 acres) environ de terre et en 101 hectares (250 acres) de baies et de lagunes. Conçue à l'origine comme brise-lames pour protéger un nouvel avant-port, la flèche est finalement devenue un parc urbain naturel comprenant des zones écologiquement importantes. Il y a plus de quinze ans qu'on propose pour l'endroit toutes sortes de projets

d'aménagement d'installations récréatives capitalistiques, d'aéroports ou encore de bâtiments commerciaux. Le MTRCA a récemment adopté un plan qui divise la flèche en deux parties : d'un côté, une réserve naturelle dirigée et de l'autre, une zone destinée à des utilisations récréatives diverses, y compris des clubs de voile, un centre d'interprétation et un terrain de stationnement. Cependant, avant que le plan ne soit approuvé, il devra vraisemblablement faire l'objet d'une évaluation provinciale de ses incidences sur l'environnement. La majorité des membres du Groupe de travail sont en faveur de ce plan.

Nous formulons ici quatre recommandations concernant l'orientation générale à suivre pour l'aménagement du secteur riverain.

- Premièrement, il faut comprendre que le secteur riverain est partie intégrante de grands systèmes économique, politique et écologique, qui tous ont d'importantes dimensions régionales.

- Deuxièmement, ni la planification ni le contrôle de l'aménagement du secteur riverain ne doivent être abandonnés à une multitude d'organismes autonomes, semi-autonomes et à vocation particulière, ayant chacun sa "vision" propre du secteur riverain.

- Troisièmement, il faut établir clairement les coûts individuels et sociaux liés à une évolution rapide de l'économie et instituer des programmes pour remédier aux problèmes que ces coûts entraînent.

- Quatrièmement, il faut améliorer la budgétisation, la comptabilité ainsi que les outils financiers et analytiques afin de pouvoir déceler et mesurer le changement social, particulièrement en ce qui concerne le secteur riverain.

Le Groupe de travail a également repéré bon nombre d'initiatives administratives qui pourraient servir à encourager les industries à demeurer dans le secteur riverain ou à venir s'y installer. Il s'agit, entre autres, de mesures législatives pour permettre d'alléger la taxe foncière et d'établir des zones d'allégement fiscal, de formules novatrices touchant la propriété des terrains, de règlements

de zonage permettant des utilisations plus variées, et notamment industrielles, commerciales et résidentielles et enfin, le recours élargi à "l'interfinancement" pour permettre de conserver les industries déjà sur place.

1. Introduction

Au début du 20e siècle, l'industrie était le moteur de la croissance économique de Toronto, ce dont témoignaient l'activité du port de la ville, la présence d'usines qui tiraient leur subsistance de la proximité de l'eau et la présence dans le secteur riverain, du réseau de voies ferrées à niveau près des rives. Ces 20 ou 30 dernières années, la vie économique de la ville s'est profondément transformée et est maintenant largement dominée par les services commerciaux et personnels ainsi que par les services d'information.

Durant cette même période, le secteur riverain a lui aussi beaucoup changé : l'importance du transport par eau, à son apogée vers la fin des années 1960, a beaucoup diminué et les usines de fabrication ont déménagé ou ont été fermées : de 1981 à 1987, le secteur riverain a ainsi perdu chaque année plus de 1 000 emplois dans le secteur manufacturier. Durant la même période, par contre, les services se sont développés : le secteur riverain y a ainsi gagné, chaque année, plus de 1 000 emplois de bureau et près de 1 000 emplois dans le commerce de détail et les services personnels. L'évolution du secteur riverain à cet égard reflète bien l'évolution de la ville en général.

Pour pouvoir discerner les problèmes et les possibilités de croissance économique dans le secteur riverain, le Groupe de travail a examiné soigneusement l'économie restructurée de Toronto. Nous nous sommes longuement interrogés sur la pertinence d'une économie post-industrielle pour le secteur riverain en particulier, et pour la région de Toronto en général. Après longue réflexion, nous en sommes venus à la conclusion que, malgré les tendances récentes, la présence d'un secteur industriel axé sur les produits de grande valeur était essentielle dans le secteur riverain. Cette partie de la ville est d'ailleurs la seule à disposer encore des grandes superficies nécessaires pour y installer une solide base industrielle, absolument nécessaire pour assurer une économie stable et saine, capable de générer une grande variété d'emplois bien payés. Nous partageons à cet égard l'avis du président de Northern Telecom, David Vice :

> Il est faux de penser que nous sommes entrés dans une ère "post-industrielle" et que le secteur des services a remplacé l'industrie manufacturière comme moteur de la croissance et du développement... Les raisons en sont claires et simples... le secteur des services est un complément du secteur manufacturier, qu'il ne saurait remplacer. Si le secteur manufacturier disparaît, le secteur des services s'appauvrira au lieu de s'épanouir.[1]

Nous avons sous-titré le présent rapport "Un secteur riverain dynamique" pour bien montrer qu'à notre avis, le secteur riverain doit présenter un accès efficace à la ville, qu'on doit y trouver une activité économique diversifiée, qu'il doit être accessible au public et répondre aux besoins culturels, récréatifs, sociaux et économiques de la population. Le développement d'un secteur riverain dynamique, en tirant parti de ses points forts et des occasions nouvelles qui s'offrent de conserver, en les améliorant, les éléments effectifs qui s'y trouvent déjà, ferait prendre davantage conscience de tout le potentiel de cet endroit privilégié où terre et eau se rencontrent. Il serait aussi possible d'en faire un endroit productif, aux utilisations variées, notamment industrielles, qui continuerait d'être intéressant tant pour le logement que pour l'aménagement d'espaces libres.

Si, certaines définition d'un secteur riverain dynamique se limitent aux seuls endroits où l'on trouve des installations pour la pêche, la réparation des bateaux ou la fourniture d'articles divers pour les bateaux, le terme s'applique pour nous à tous les endroits appropriés situés sur le bord de l'eau.

Dans le présent rapport, le secteur riverain de Toronto s'étend du ruisseau Etobicoke, à l'ouest, jusqu'à la rivière Rouge à l'est, et vers le nord à partir du lac Ontario

---

1. Manfred Bienefield, "Canadian Industry and the Free Trade Agreement", Mel Watkins (éditeur), Alternatives To The Free Trade Agreement. Ottawa, Centre canadien de recherche en politiques de rechange, Octobre 1988.

jusqu'au premier corridor de transport important; nous y incluons également, dans le centre du secteur, les terrains ferroviaires et la zone avoisinante.

Dans notre rapport, nous formulons des recommandations et nous présentons en même temps les analyses et les renseignements sur lesquels elles sont basées. Pour ce faire, nous résumons les plans actuels établis pour les différentes zones et nous faisons ressortir tous les aspects qui, sur les plans de l'emploi, des perspectives et de la croissance économique, appellent l'attention des divers ordres de gouvernement.

Nous signalons également les possibilités qui pourraient s'offrir si, évidemment, une coopération étroite finissait par s'établir entre les divers organismes et ordres de gouvernement qui ont compétence dans le secteur riverain.

De par notre mandat, nous étions chargés en particulier :

- de recueillir des informations sur les plans établis et d'examiner les conséquences de ceux-ci sur l'économie de Toronto en général et sur celle du secteur riverain en particulier;

- de repérer les problèmes et les conflits que pouvaient poser ces plans et, si possible, de signaler les endroits pour lesquels plusieurs plans avaient été établis en fonction de préoccupations et de points de vue communs concernant le secteur riverain, et

- de signaler les initiatives qu'il serait possible de prendre pour stimuler l'emploi et la croissance économique dans le secteur riverain.

La situation du secteur riverain ne peut pas et ne doit pas être dissociée des préoccupations économiques, environnementales et sociales plus étendues. Nous nous sommes donc attachés à discerner les grands courants historiques et économiques qui ont transformé le caractère et les utilisations du secteur riverain.

Nous sommes conscients, et nous en avons tenu compte dans notre analyse, que bien des intérêts se font concurrence pour les ressources variées, mais limitées, du secteur riverain. Faire droit à tous ces intérêts suppose inévitablement des compromis, que nous avons tenté de cerner tant d'une façon générale que pour chaque problème en particulier. Nous n'avons pas voulu tirer de conclusion, laissant à d'autres le soin de faire les choix nécessaires.

Les membres du Groupe de travail n'étaient pas toujours du même avis et quelquefois, avaient des interprétations différentes des problèmes qui se posaient. Nous avons noté, dans notre rapport, les points sur lesquels il y avait un désaccord profond.

Nous employons souvent, dans ce rapport, l'expression "entreprise de deuxième génération". Ce type d'entreprise, sur laquelle sont axées les stratégies de développement industriel des administrations provinciales et municipales de Metro Toronto, se définit comme une activité industrielle dans laquelle une forte valeur par travailleur est ajoutée au produit fabriqué. Souvent, dans ce genre d'entreprises, il faut donner une nouvelle formation aux travailleurs pour leur permettre d'acquérir les compétences nécessaires. On retrouve ces entreprises dans les secteurs suivants : électronique, communications, technologie du laser, conception de matériels et de logiciels informatiques, recherche et développement, mode, technologie et appareillages médicaux, bio-ingénierie, impression et édition.

Finalement, nous tenons à rappeler à nos lecteurs que notre rapport s'intéresse, d'abord et avant tout, aux gens qui viennent travailler, vivre, marcher, nager, faire de la voile, pêcher, observer la nature ou tout simplement se promener dans le secteur riverain. Nous avons dû, parfois, utiliser des termes abstraits comme capitalisation ou encore valeur ajoutée et parfois aussi, nous nous sommes interrogés s'il serait bon d'investir dans le béton et l'acier; nous avons dû, ici et là, utiliser des termes économiques ou techniques pour décrire avec précision diverses notions de bien-être individuel et collectif. Qu'on ne s'y méprenne pas, cependant : l'objet, la préoccupation première de notre recherche et de nos discussions était, et est toujours, l'élément humain.

2. Contexte historique

En 1911, le gouvernement du Canada adoptait une nouvelle démarche pour le réaménagement du secteur riverain de Toronto en créant, par une loi, les Commissaires du havre de Toronto (THC). Le nouvel organisme devenait en même temps propriétaire et administrateur de presque tout le secteur riverain de Toronto, avec mandat de mettre ses terrains en valeur, non seulement par l'exploitation d'un port, mais particulièrement par des utilisations industrielles et commerciales. Avec un mandat aussi étendu, les Commissaires du havre devenaient plus qu'un simple organisme administratif, comme le laissait supposer leur nom, et rapidement, ils commencèrent à agir en tant qu'organisme d'aménagement des terres.

En créant la THC, l'État entendait conserver le secteur riverain dans le domaine public. Durant les 20 à 30 années qui en avaient précédé la création, la ville de Toronto avait eu l'occasion de se pencher sur plusieurs projets d'aménagement du secteur riverain mis de l'avant par des consortiums privés. Si les plans de deux des groupements les plus importants avaient été suivis, de grandes superficies du secteur riverain seraient effectivement passées aux mains du secteur privé.

Mais tous ces projets ne se matérialisèrent jamais, non parce que la ville avait décidé que l'intérêt public serait mieux servi si le secteur riverain demeurait public, mais parce qu'un des consortiums semble avoir mystérieusement disparu ou alors n'avoir jamais existé que sur papier. L'autre a laissé tomber son projet, même après avoir obtenu de la province l'autorisation de se constituer en société,

---

2 Le présent chapitre suit d'assez près l'article de Gene Desfor, Michael Goldrick et Roy Merrens, intitulé "A Political Economy of the Waterfrontier: Planning and Development in Toronto", à paraître dans Geoforum, en 1989.

lorsque la ville lui eut fait savoir que, pour aller de l'avant, il devrait d'abord s'occuper de dépolluer l'eau. Le consortium s'est alors mis à craindre que cette condition mal définie et éventuellement coûteuse ne nuise à la rentabilité de son projet. L'avocat du groupement précisait, dans une lettre, que "l'argent dépensé à ouvrir des canaux, à désinfecter les égouts, etc., est autant d'argent gaspillé pour ce qui est des objectifs que poursuit la Société" (Ville de Toronto, procès-verbaux de la municipalité de Toronto, procès-verbal n^{o} 933, 1892).

Après l'échec des projets avec le secteur privé, la ville adopta en désespoir de cause son propre plan d'urbanisme (appelé par la suite plan Keating, du nom de l'ingénieur municipal qui l'avait conçu). Ce plan prévoyait que la ville allait demeurer propriétaire du secteur riverain, qu'elle aménagerait graduellement en suivant son propre plan d'urbanisme. Les édiles municipaux espéraient de cette façon éviter des poursuites judiciaires de la part des divers groupes inquiets de l'insalubrité de la baie Ashbridge's. Dès la première décennie du XX^{e} siècle, le principe de la propriété publique du secteur riverain était déjà bien établi. Le conseil municipal et le Toronto Board of Trade (le groupe privé le mieux organisé) conclurent alors une entente avec le gouvernement du Canada : conserver la propriété publique du secteur riverain en confiant la gestion de celui-ci à un organisme autonome, la Toronto Harbour Commissioners.

La THC publiait, en 1912, un plan global qui était approuvé sans délai par l'administration municipale et le gouvernement fédéral. Le projet principal en était la récupération d'environ 405 hectares (1000 acres) de marécages dans l'est du secteur riverain. Ces terrains, devenus plus tard le Port Industrial District, devaient servir essentiellement à des fins industrielles mais également comprendre des installations connexes au Port, des voies ferrées, des entrepôts et de grands espaces verts.

C'est ce plan remarquable de 1912, qui a orienté le réaménagement du secteur riverain de Toronto et dans les années 1940, les objectifs en avaient été largement réalisés. En

La société Gooderham & Worts Ltd, une des premières installées dans le secteur riverain, continue à faire venir des matières premières pour la distillerie.

Photo gracieusement fournie par City of Toronto Archives, SC 583-74.

dépit de la vente, en 1949, de deux importantes superficies pour des fins industrielles, le mouvement de réaménagement amorcé dans le plan initial était arrêté à la fin des années 1940.

Vers la fin des années 1950, des projets de réaménagement recommencèrent à faire surface. La THC se préparait à faire face à l'augmentation du transport de marchandises qui allait se produire par suite de l'ouverture, en 1959, de la Voie maritime du Saint-Laurent. Cette nouvelle autoroute maritime devait rendre les ports de l'Amérique du Nord et de l'Europe plus accessibles à partir du Port de Toronto, et donc faire augmenter les expéditions. La ville de Toronto, l'administration du Toronto métropolitain et le secteur privé commencèrent à s'apercevoir qu'il y avait intérêt à réaménager le secteur riverain.

En 1959, la ville adopta un rapport lui recommandant de commencer à planifier l'aménagement du secteur riverain. En 1961, l'administration métropolitaine recommandait la création d'un comité chargé d'élaborer un plan global d'aménagement pour 80 kilomètres de littoral. Les autorités prirent bientôt conscience de la complexité de la tâche et, en 1962, elles estimèrent nécessaire de créer deux comités distincts : le comité consultatif du secteur riverain et le comité technique du secteur riverain. Tous deux comptaient un grand nombre de membres et de multiples sous-comités. Au total, 28 groupes étaient représentés au comité consultatif et 14 au comité technique. La diversité des intérêts représentés contrastait fortement avec la démarche précédemment adoptée par la ville, lorsque tout le travail de planification et d'aménagement était placé sous la responsabilité de la Toronto Harbour Commissioners.

De son côté, le secteur privé prenait aussi des initiatives : en 1962, le Toronto Star acheta, au bas de la rue Yonge, un terrain pour y installer son siège. La même année, la société Canada Steamship Lines annonça qu'elle déménageait hors de la ville et que la société Marvo Construction lui achetait ses terrains pour en faire un usage commercial et résidentiel. De toute évidence, les gens d'affaires estimaient que le secteur riverain pouvait servir à autre chose qu'à des activités industrielles.

À la fin de 1967, pratiquement six ans après le début de ses travaux, le Metropolitan Toronto Planning Board publiait son plan d'aménagement pour tout le secteur riverain. La partie du plan qui concernait sa zone centrale et qui était intitulée Bold Concept, avait été établie par la Toronto Harbour Commissioners dans le même esprit de grandeur que le plan de 1912; cependant, les principaux éléments en furent vivement contestés et, contrairement au plan de 1912, Bold Concept ne fut jamais adopté. Tout ce qu'on y proposait prêtait à controverse (par exemple déménager le Toronto Island Airport et le remplacer par une ville portuaire de 50 000 personnes) et il n'y avait pas de volonté politique suffisante pour le piloter à travers les écueils qu'il aurait rencontrés. De plus, il n'existait pas, à l'époque, une demande aussi forte qu'aujourd'hui pour les terrains du secteur riverain, aussi le réaménagement proposé présentait-il des risques financiers inacceptables à ce moment-là.

Malgré tout, il semble qu'en 1967 on ait finit par comprendre tout le potentiel du secteur riverain. Cette année-là, le Canadien National et le Canadien Pacifique annoncèrent un projet conjoint, appelé Metro Centre, de réaménagement en profondeur des terrains importants que les sociétés possédaient dans le centre du secteur riverain. En 1969, la société Campeau achetait les droits de la société Marvo, alors en difficulté, pour construire Harbour Square. Ces deux projets font bien voir l'état de fluctuation dans lequel se trouvait le secteur riverain et montrent qu'il était effectivement possible d'y faire de gros investissements.

Les deux projets cadraient également avec le plan que Toronto avait adopté en 1969 pour l'aménagement du centre du secteur riverain, plan qui mettait l'accent sur une exploitation plus commerciale du centre de la ville et prévoyait des logements pour le nombre élevé de citadins à revenu moyen et élevé qu'on s'attendait à recevoir. La Commission des affaires municipales de l'Ontario statua cependant que le conseil municipal ne pourrait s'occuper de gros projets comme Metro Centre ou Harbour Square qu'après avoir défini clairement des "objectifs d'intérêt public" pour le secteur riverain.

Cette décision amena la ville à créer un comité de planification ainsi qu'un comité technique pour l'aménagement du centre du secteur riverain. Ces deux organismes se lancèrent alors dans un processus de planification extraordinairement complexe, détaillé et rigoureux. En raison de la lourdeur du processus et des exigences externes auxquelles il devait répondre, il fallut énormément de temps avant d'obtenir des résultats concrets.

En fait, le service de planification de la ville se trouvait entièrement absorbé par un plan d'aménagement à long terme, tandis que de gros projets étaient négligés ou bénéficiaient d'un traitement de faveur dans le processus habituel de planification; le service de planification devait donc modifier sans cesse ses plans en fonction des initiatives prises par les promoteurs du secteur privé. Le réaménagement du secteur riverain se faisait donc d'une façon improvisée, sans être guidé par une politique d'ensemble.

(Il faudra attendre jusqu'à l'été de 1988, c'est-à-dire 14 ans après la création des deux comités de planification par le conseil municipal, pour qu'un plan d'aménagement pour le centre du secteur riverain soit finalement approuvé.)

La nécessité d'adopter un plan d'aménagement venait de la transformation économique que connaissait Toronto, comme le reste du monde d'ailleurs. Depuis la fin de la Deuxième Guerre mondiale, la population et l'activité économique de l'agglomération torontoise avaient substantiellement augmenté. Durant les années 1950, deux tendances se dessinèrent nettement : la rapide suburbanisation de la population et de l'emploi ainsi que le déclin, dans le centre de la ville, du secteur primaire et du secteur secondaire comme aussi celui du transport de marchandises par train et par eau.

Il semblait donc que la ville de Toronto allait perdre son importance traditionnelle dans la région métropolitaine. Les politiciens municipaux s'en alarmèrent et adoptèrent finalement, en 1969, un plan d'aménagement officiel pour rendre au centre de Toronto sa place prépondérante dans la région.

Le plan prévoyait une centralisation des activités qui aurait nécessité un empiètement du centre-ville sur les quartiers résidentiels avoisinants, stratégie qui eut des conséquences politiques imprévisibles : en 1972, des résidents et des contribuables des quartiers de la classe moyenne sur lesquels le centre-ville aurait empiété s'unirent pour remplacer bon nombre de conseillers municipaux de la vieille garde par des conseillers réformistes et ils élirent en même temps un maire qui partageait leurs idées.

Le nouveau conseil municipal supervisa l'élaboration d'un nouveau plan officiel d'aménagement du centre-ville, qui fut adopté en 1978. Le plan mettait l'accent sur la croissance économique, obtenue surtout par l'intensification de l'activité commerciale dans le centre-ville, et il prévoyait la décentralisation, en divers points de la région, de la croissance excédentaire.

Les auteurs du plan officiel étaient fort conscients que l'expansion de l'économie allait exercer une forte pression pour de nouveaux débouchés commerciaux, institutionnels et résidentiels. Cependant, le nouveau conseil municipal entendait protéger les quartiers résidentiels voisins du centre de la ville et aussi les zones industrielles de l'empiètement des commerces et de l'expansion des services publics.

Une utilisation plus intensive des terrains du centre de la ville devait suffire à répondre à certaines des exigences d'une économie en pleine expansion, mais d'autres projets, qui auraient nécessité une amélioration de l'infrastructure des transports, seraient réorientés vers la banlieue. Bien que le plan officiel ne visa que le centre de Toronto, la municipalité du Toronto métropolitain était elle aussi en train de repenser son plan officiel d'aménagement et d'y prévoir des "sous-centres" de croissance économique.

Le plan officiel adopté par Toronto en 1978 ouvrait des possibilités d'aménagement dans le seul secteur du centre de la ville à être dépourvu de tout voisinage et de groupements organisés d'intérêts, à savoir le secteur riverain. Au début du moins, le plan ne prévoyait pratiquement rien pour

cette importante superficie de terrain; on se contenta tout simplement de confirmer, avec des modifications mineures, le zonage industriel existant.

Mais la ville était en train de connaître une transformation profonde qui allait bientôt modifier l'utilisation de ces terrains. En effet, la structure économique de la région de Toronto changeait du fait de la concentration progressive dans le centre de la ville des services basés sur l'information. En 1980, les deux tiers de la main-d'oeuvre active de la région métropolitaine de recensement de Toronto travaillaient dans les services commerciaux, financiers, immobiliers, sociaux et personnels ainsi que dans le secteur des assurances.

Nombre de sociétés ont déménagé leur siège dans le centre de Toronto, où se trouvent maintenant concentrés les principaux leviers de commande économiques : environ 200 des 500 sociétés canadiennes les plus importantes et plus de la moitié des principaux établissements financiers du pays ont maintenant leur siège social dans la région de Toronto. En 1983, 48 p. 100 de toute l'activité informatique du pays se trouvait à Toronto, Ottawa occupant le deuxième rang à cet égard, avec moins de 12 p. cent.

Bien que le réaménagement du secteur riverain de Toronto ait été dicté par la restructuration mondiale et locale de l'activité économique, ses modalités ont quand même été réglées par d'importants groupements ayant des intérêts dans le secteur riverain, à savoir de nombreux organismes gouvernementaux, des organismes à vocation particulière et des organisations du secteur privé. Cette multiplicité d'intérêts fait contraste avec l'époque où la Toronto Harbour Commissioners mettait en oeuvre son plan de 1912 et a grandement compliqué la planification de l'aménagement du secteur riverain.

3. Contexte économique de l'aménagement du secteur riverain de Toronto

Dans le présent chapitre, nous examinons l'évolution des processus globaux de production ainsi que les tendances récentes de l'activité économique dans la région de Toronto, car c'est le cadre dans lequel s'inscrit le réaménagement du secteur riverain et à l'intérieur duquel les nombreux groupements d'intérêts continuent à s'activer. Nous pensons en effet qu'il est nécessaire d'analyser l'évolution du secteur riverain de Toronto à la lumière des grandes réalités économiques, c'est-à-dire la restructuration mondiale et régionale de la production, qui continueront d'exercer une influence sur l'activité du secteur riverain.

Désindustrialisation de l'économie de Toronto

Ces dernières décennies, de nombreuses usines de fabrication ont fermé leurs portes dans la région de Toronto, ou ont déménagé. Certains endroits sont maintenant désindustrialisés par suite de la réorganisation globale de l'activité économique, dans un processus qu'on a défini comme le retrait général et systématique de l'investissement dans le secteur manufacturier (Bluestone & Harrison, 1982, p. 6).

De grandes entreprises ont entrepris de rationaliser leurs opérations afin d'accroître leur productivité; dans le cadre du processus d'adaptation économique, des usines ont quitté les centres industriels traditionnels.

Pour certains, ces fermetures et ces déménagements d'usines résultent de l'augmentation de la valeur marchande des terrains qu'elles occupaient, augmentation si forte que ces terrains sont devenus trop coûteux pour y garder des usines. Les promoteurs se sont en effet aperçu qu'ils pouvaient gagner beaucoup plus en vendant ou en louant leurs terrains qu'en y installant des usines, aussi l'utilisation des terrains a-t-elle changé.

Les spécialistes de l'économie foncière appellent couramment "utilisation optimale" l'usage le plus rentable qu'on puisse faire d'un terrain, tel qu'établi par le libre jeu des forces du marché. Cela étant, il est tout à fait

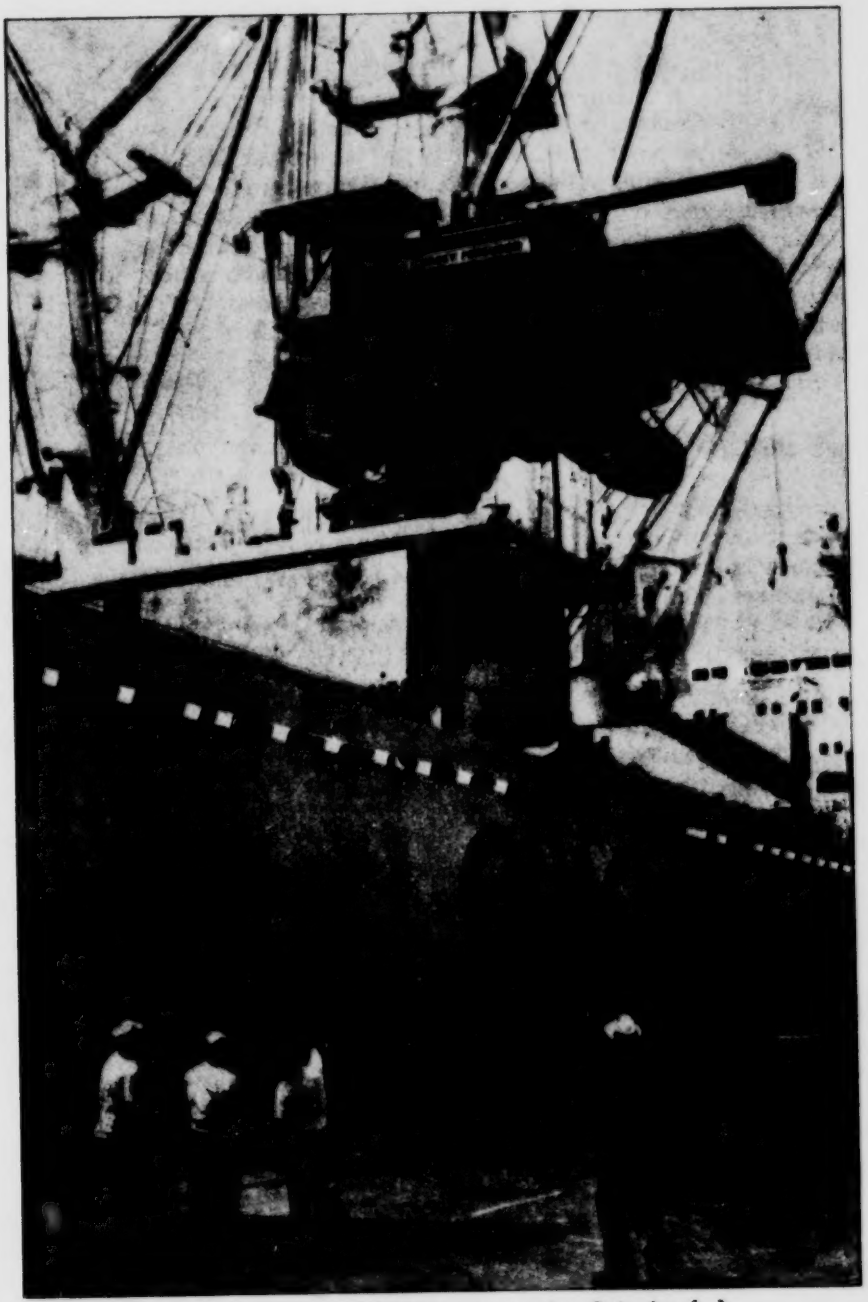
normal que l'industrie abandonne les terrains du centre de la ville et aille s'installer dans des endroits où la concurrence est moins forte pour les terrains.

Pour certains économistes, la désindustrialisation est une adaptation temporairement difficile et douloureuse aux réalités de la concurrence économique internationale. Ils pensent qu'il en résultera une meilleure répartition des ressources, dont profiteront tous les intéressés. Pour d'autres, cependant, l'activité industrielle est indispensable à la santé de l'économie et ils font valoir que, bien que le secteur des services ait incontestablement son importance, le secteur manufacturier demeure la pierre angulaire de l'économie. C'est grâce à ce secteur, en effet, que peuvent s'établir les liens les plus nombreux et les plus forts avec d'autres activités de production à l'intérieur d'une région, de telle sorte que la croissance de l'activité industrielle produit des retombées économiques.

La désindustrialisation suppose un transfert rapide de capitaux industriels à l'intérieur d'une région ou à l'échelle mondiale par des entreprises qui cherchent à gagner une longueur d'avance sur leurs concurrents, souvent en trouvant une source abondante de main-d'oeuvre à bon marché. Il s'agit d'une stratégie administrative afin de maximiser les profits, indépendamment des coûts sociaux.

Les coûts sociaux - augmentation des prestations d'assurance-chômage et de sécurité sociale de même que des coûts des services de santé et des services sociaux - n'entrent habituellement pas en ligne de compte dans les analyses économiques qui servent à mesurer les éventuelles incidences positives et négatives des décisions d'investissement envisagées par une entreprise, analyses qui ne sont faites qu'en fonction des objectifs propres de l'entreprise concernée.

Quoi qu'il en soit, les fermetures d'usine ont des incidences considérables sur les collectivités, sous forme de problèmes psychologiques ou de problèmes de santé chez les gens ou de problèmes financiers et sociaux pour l'ensemble de la collectivité. La désindustrialisation peut, par exemple, contribuer à diviser la société car elle fait augmenter plus rapidement le nombre de personnes à faible revenu que le nombre de personnes à revenu élevé. (Plusieurs zones, dans le secteur riverain ou à proximité,



Expédition de matériel agricole fabriqué à Toronto.
Photo gracieusement fournie par les Toronto Harbour Commissioners Archives, PC 18/2/1029.

subissent actuellement une forte baisse de leur activité industrielle et pourraient bien connaître tous ces problèmes sociaux et financiers.)

La municipalité qui perd des usines a plus de difficulté à gérer l'économie locale : avec le départ de l'industrie primaire et de l'industrie secondaire, il lui devient malaisé de diversifier et d'orienter sa croissance économique, aussi la stabilité de son économie s'en trouve-t-elle menacée d'autant.

Pour les analystes financiers, la force économique d'une collectivité se mesure souvent, en partie du moins, au degré de diversification de son économie. Une analyse défavorable, qui fait baisser la cote de crédit d'une municipalité, obligera celle-ci à payer plus cher pour emprunter de l'argent afin de financer ses travaux d'infrastructure et autres projets d'aménagement.

Après avoir évalué les répercussions des grands courants économiques sur le secteur riverain de Toronto, le Groupe de travail en est arrivé à deux conclusions principales : premièrement, sans sous-estimer l'importance du secteur des services pour la croissance économique de Toronto, nous croyons qu'une forte présence industrielle est nécessaire à la santé de l'économie locale et qu'il faut donc conserver les entreprises sur place ou alors attirer de nouvelles industries de croissance. L'activité industrielle est productrice de richesse et peut accroître la croissance économique réelle. Nombre d'entreprises du secteur des services existent justement pour soutenir ou favoriser l'activité industrielle et les revenus qu'elle génère; une diminution de l'activité industrielle se traduit donc nécessairement par une diminution de l'activité du secteur des services.

Deuxièmement, le Groupe de travail est convaincu qu'il n'est ni indispensable, ni désirable d'éliminer toute activité industrielle du secteur riverain de Toronto. Dans un récent rapport, la Commission constituée pour étudier le secteur riverain de Victoria dit avoir fini par conclure qu'"une fois que des terrains industriels ont été convertis à une utilisation résidentielle ou à des utilisations

mixtes, il n'est plus jamais possible d'en faire une utilisation industrielle et la santé économique de la collectivité visée peut s'en ressentir." (The Financial Post, 2 novembre 1987.)

En d'autres termes, le choix est irréversible : une fois qu'un terrain a été soustrait à l'utilisation industrielle, il est rare qu'il soit rendu à ce type d'utilisation.

Tendances de l'emploi dans la région de Toronto et dans le secteur riverain[3]

Les tendances récentes en matière d'emploi dans la région métropolitaine de recensement (RMR) de Toronto ainsi que dans la région de Metro Toronto (plus petite que la RMR) montrent une évolution identique (Tableaux 1 et 2) : l'emploi à plein temps dans le secteur manufacturier continue un déclin amorcé depuis longtemps, passant entre 1983 et 1987 d'environ 22 à 20 p. 100 dans Metro Toronto et de 27 à 24 p. 100 dans la RMR de Toronto.

Bien que l'emploi dans le secteur manufacturier ait diminué en pourcentage relatif, il a augmenté en chiffres absolus, passant de plus de 240 000 emplois en 1983 à environ 257 000 en 1987 pour Metro, et de 381 600 emplois à 412 100 emplois dans la RMR de Toronto durant ces mêmes

---

[3] Pour la planification de son aménagement, Metro Toronto a été divisé en "unités de base", de superficie relativement restreinte, mais sur lesquelles la municipalité du Toronto métropolitain recueille un nombre considérable de données. Les unités de base qui composent le secteur riverain sont les suivantes :
Ville de Toronto : 1, 2, 3, 4, 12, 19, 20, 21, 400, 401, 402, 403, 404, 405, 407 (ilôts 27, 33 et 36 seulement), 408, 409 (îlots 59 et 60 seulement);
Ville d'Etobicoke : 200, 201, 203, 206, 217, (ilôt 64 seulement) 700, 701, 702, 706
Ville de Scarborough : 337, 361, 900, 901, 902, 903, 904, 907, 908, 911, 913, 914, 934, 968, 977.

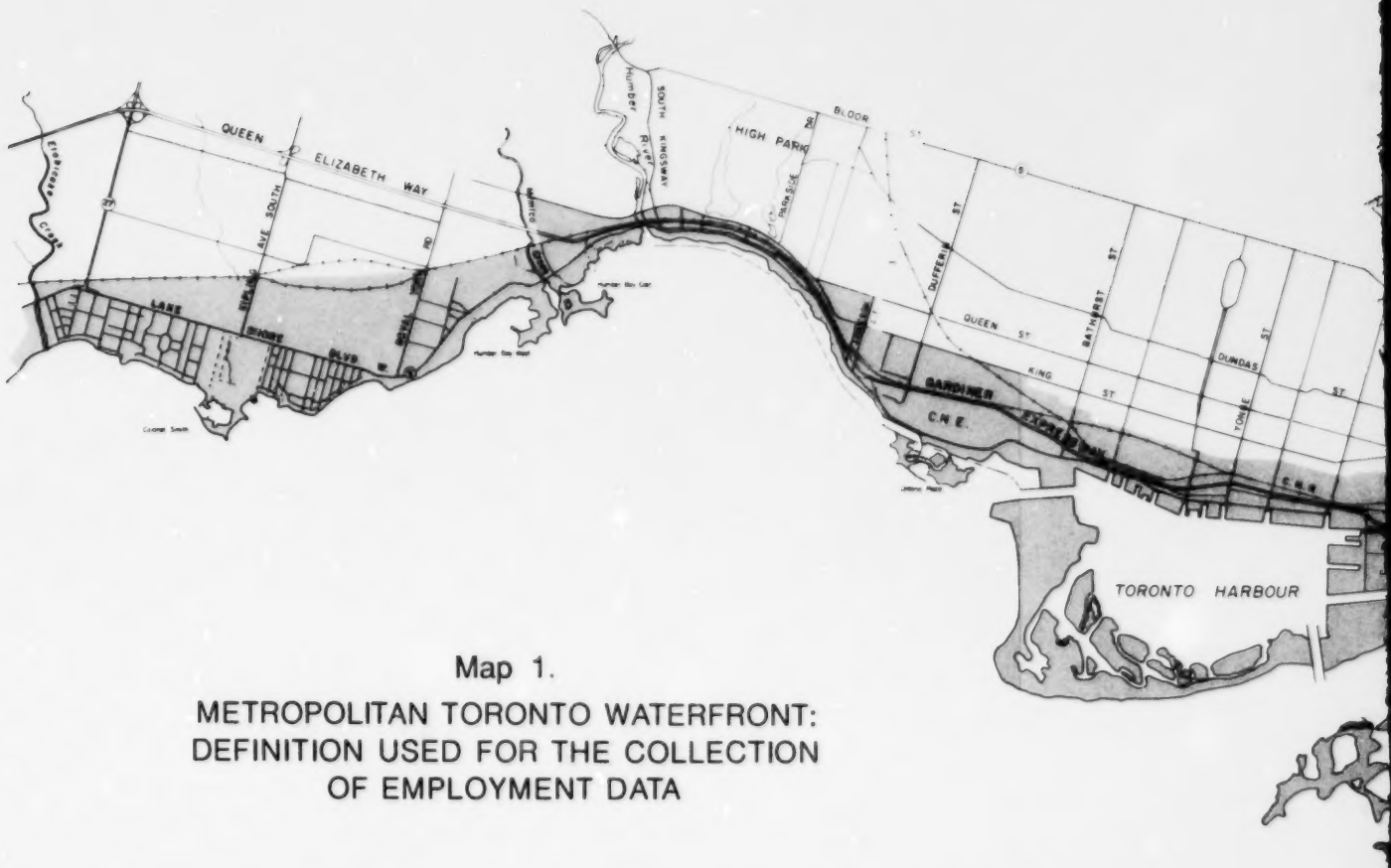
années. En d'autres termes, malgré un déclin relatif, le secteur manufacturier demeure quand même très important dans l'économie de Toronto.

Les tableaux 3 à 7 indiquent le nombre d'emplois dans le secteur riverain du Toronto métropolitain (carte n^{o} 1). Au total, ce nombre est passé de plus de 68 000 emplois en 1981 à près de 79 000 emplois en 1987, soit une augmentation de 15 p. 100. Constatation intéressante, le secteur manufacturier comptait 23 853 emplois en 1981, soit plus que n'importe quel autre secteur; le travail de bureau venait en second, avec 23 623 emplois.

La baisse de l'activité industrielle dans le secteur riverain se refléta bientôt dans les statistiques de l'emploi et, en 1983, plus de gens travaillaient dans des bureaux que dans des usines de fabrication. Le travail de bureau emploie de plus en plus de personnes tandis que le secteur manufacturier est le seul à perdre des emplois, en chiffres absolus.

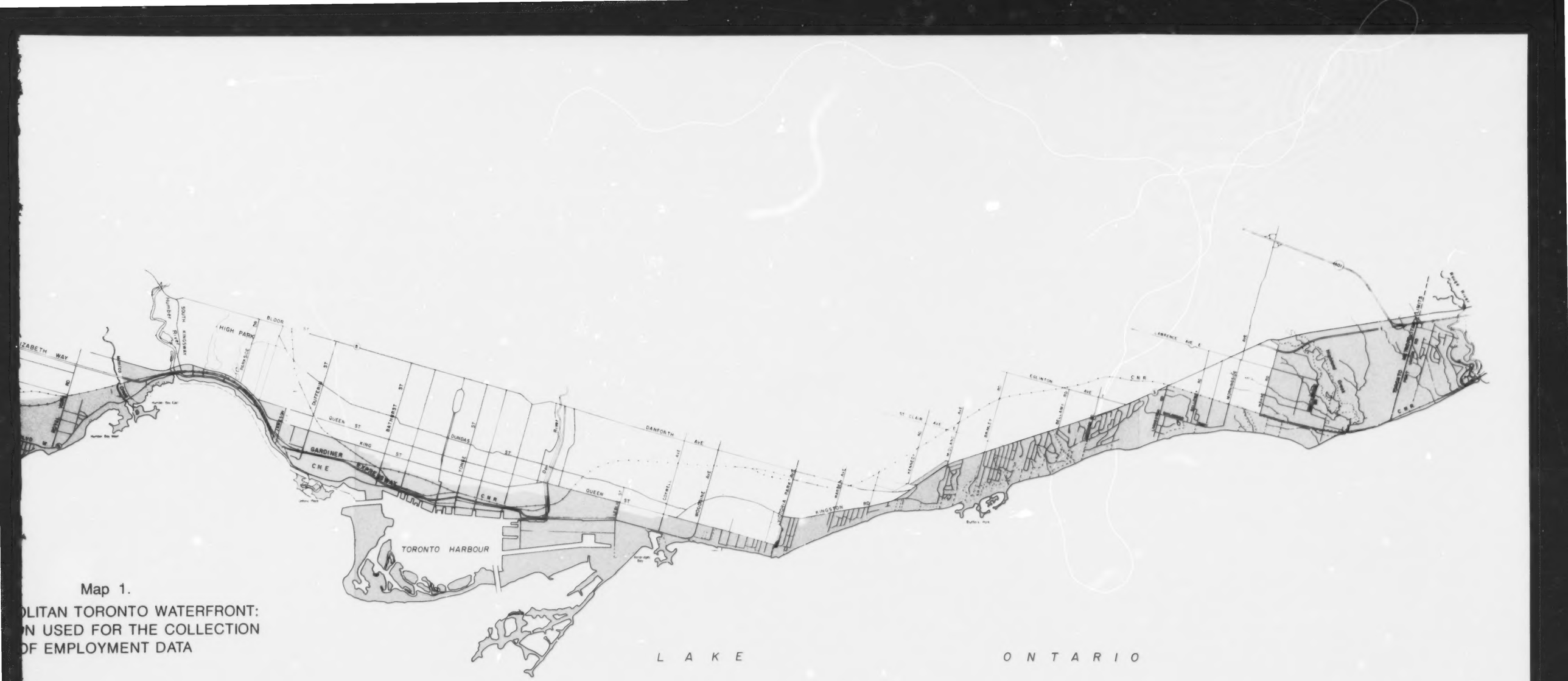
La plus forte augmentation (en pourcentage) du nombre d'emplois dans le secteur riverain entre 1980 et 1987 se situe dans le secteur des loisirs, qui a connu une croissance de 78 p cent. (La croissance de 250 p. 100 de l'emploi dans le secteur résidentiel semble impressionnante mais il s'agit, au départ, d'un tout petit secteur qui employait moins de 500 personnes en 1981.) L'emploi a augmenté de 58 p. 100 dans les secteurs du commerce de détail et des services, de 42 p. 100 dans le secteur institutionnel et de 26 p. 100 dans le secteur du travail de bureau.

L'augmentation la plus forte est dans le secteur du travail de bureau où, de 1981 à 1987, le nombre d'employés a augmenté de 6 158. L'évolution vers une activité économique basée sur les services est également marquée, puisque le secteur du commerce de détail et le secteur des services personnels arrivent en deuxième place, avec une augmentation de 5 910 travailleurs. Par contre, le secteur manufacturier a perdu un peu plus de 6 000 travailleurs, soit une moyenne de près de 1 000 emplois industriels pour chacune des sept années de la période considérée.



Map 1.

METROPOLITAN TORONTO WATERFRONT:
DEFINITION USED FOR THE COLLECTION
OF EMPLOYMENT DATA



Map 1.

OLITAN TORONTO WATERFRONT:
N USED FOR THE COLLECTION
OF EMPLOYMENT DATA

De toute évidence, le ralentissement de l'activité industrielle a eu de graves incidences sur le secteur riverain de Toronto. Le Groupe de travail est convaincu que cette tendance n'est ni inéluctable, ni naturelle et que les gouvernements devraient, en coopération avec le secteur privé, adopter des politiques créatives et coordonnées afin d'assurer une activité industrielle florissante dans le secteur riverain.

TABLEAU 1: Chiffres totaux d'emploi pour la municipalité du Toronto métropolitain, par année

	1981	Pourcentage
Travail de bureau	439 034	41,3
Industries manufacturières	301 069	28,4
Commerce de détail	184 212	17,3
Secteur institutionnel et autres	137 876	13,0
Total	1 062 191	100

	1983	1985	1987
Industries manufacturières et entreposage	240 574	257 390	257 038
Commerce de détail	133 579	136 733	145 273
Services	117 766	127 760	138 853
Travail de bureau	455 482	459 520	553 855
Secteur institutionnel	129 284	139 674	50 124
Autres	19 249	26 451	30 982
Total	1 095 934	1 183 528	1 276 125

Source : Metropolitan Toronto Planning Department, Employment, Land-Use and Assessment Data

TABLEAU 2: Chiffres totaux d'emploi pour la RMR de Toronto, par année (en milliers)

Catégorie d'emploi	1981*	1983	1985	1987
Industries manufacturières	308,6	381,6	366,1	412,1
Construction	30,1	50,3	67,1	67,7
Transports/Communications/ et autres services publics	95,9	106,4	109,7	125,5
Commerce	178,2	278,2	311,7	334,2
Finances/assurances/ affaires immobilières	105,2	125,2	148,2	160,2
Services sociaux-culturels, communautaires et personnels	158,4	479,2	509,7	606,0
Total	878,8	1424,8	1554,1	1705,7

* Avant 1983, seules les entreprises comptant 20 travailleurs et plus étaient recensées.

Source : Statistique Canada, publication n° 72-002, Emploi, gains et durée du travail, pour le mois d'avril de chaque année.

TABLEAU 3: Chiffres d'emploi pour le secteur riverain de l'agglomération torontoise, par municipalité, pour 1981

Catégorie d'emploi	Scarborough	Toronto	Etobicoke	Secteur riverain
Secteur résidentiel	403	1	91	495
Industries manufacturières	1 150	13 990	8 713	23 853
Transport/Entreposage	253	3 096	139	3 488
Commerce de détail/ Services	4 142	4 124	1 854	10 120
Bureaux	3 141	17 741	2 741	23 623
Secteur institutionnel	2 269	1 521	652	4 442
Divertissements	1 073	1 180	61	2 314
Total municipal	12 431	41 653	14 251	68 335

Source : Metropolitan Toronto Planning Department, Employment, Land-use and Assessment Data.

TABLEAU 4: Chiffres d'emploi pour le secteur riverain de l'agglomération torontoise, par municipalité, pour 1983

Catégorie d'emploi	Scarborough	Toronto	Etobicoke	Secteur riverain
Secteur résidentiel	381	121	72	574
Secteur primaire	3	0	0	3
Industries manufacturières	1 186	10 556	6 700	18 442
Transport/entreposage	470	1 451	16	1 937
Commerce de détail/ Services	4 780	5 449	2 166	12 395
Bureaux	3 837	16 967	1 868	22 672
Secteur institutionnel	2 258	1 296	573	4 127
Divertissements	140	2 109	107	2 356
Total municipal	13 055	37 949	11 502	62 506

Source : Metropolitan Toronto Planning Department, Employment, Land-use and Assessment Data.

TABLEAU 5: Chiffres d'emploi pour le secteur riverain de l'agglomération torontoise, par municipalité, pour 1985

Catégorie d'emploi	Scarborough	Toronto	Etobicoke	Secteur riverain
Secteur résidentiel	669	317	88	1 074
Secteur primaire	1	0	64	65
Industries manufacturières	1 294	12 606	7 586	21 486
Transport/Entreposage	433	1 739	162	2 334
Commerce de détail/ Services	5 302	6 692	2 079	14 073
Bureaux	6 066	19 288	1 844	27 198
Secteur institutionnel	2 675	1 181	933	4 849
divertissements	196	3 284	66	3 546
Total municipal	16 636	45 107	12 882	74 625

Source : Metropolitan Toronto Planning Department, Employment, Land-use and Assessment Data.

TABLEAU 6: Chiffres d'emploi pour le secteur riverain de l'agglomération torontoise, par municipalité, pour 1987

Catégorie d'emploi	Scarborough	Toronto	Etobicoke	Secteur riverain
Secteur résidentiel	851	301	91	1 243
Secteur primaire	1	8	1	10
Industries manufacturières	1 683	11 133	4 953	17 769
Transport/Entreposage	375	2 944	244	3 563
Commerce de détail/ Services	5 666	8 277	2 087	16 030
Bureaux	6 864	20 141	2 776	29 781
Secteur institutionnel	3 289	2 108	891	6 288
Divertissements	163	3 846	104	4 113
Total municipal	18 892	48 758	11 147	78 797

Source : Metropolitan Toronto Planning department, Employment, Land-use and Assessment Data.

TABLEAU 7: Chiffres d'emploi du secteur riverain du Toronto métropolitain, par année

Catégorie d'emploi	1981	1983	1985	1987
Secteur résidentiel	495	574	1 074	1 243
Secteur primaire	0	3	65	10
Industries manufacturières	23 853	18 442	21 486	17 769
Transports/Entreposage	3 488	1 937	2 334	3 563
Commerce de détail/ Services	10 120	12 295	14 073	16 030
Bureaux	23 623	22 672	27 198	29 781
Secteur institutionnel	4 442	4 127	4 849	6 288
Divertissements	2 314	2 356	3 546	4 113
Total municipal	68 335	62 506	74 625	78 797

Source : Metropolitan Toronto Planning department, Employment, Land-use and Assessment Data.

Le tourisme dans l'économie de Toronto

Depuis la fondation de Toronto, le secteur riverain a servi à des fins industrielles, commerciales et récréatives et plusieurs de ses parties ont été aménagées en parcs. Aujourd'hui, il sert à un nombre considérable d'activités récréatives connexes au tourisme, un des secteurs économiques qui croît le plus rapidement.

En 1986, Statistique Canada estimait que les touristes étrangers et canadiens dépensaient vingt milliards de dollars au Canada en produits et services de tourisme, soit environ 4 p. 100 du produit intérieur brut du pays pour cette année-là.

Il n'est donc pas étonnant que le tourisme occupe une place importante dans l'économie de Metro Toronto. Selon l'étude dite Metro Toronto Economic Impact Study, commandée par la Metropolitan Toronto Convention and Visitors Association, le tourisme a eu, en 1987, des retombées économiques directes de 2,65 milliards de dollars dans l'agglomération torontoise; il a généré, tant directement qu'indirectement, 108 329 années-personnes d'emploi et 3,7 milliards de dollars de revenus, soit 1,9 milliard de dollars en revenus d'emploi et 1,8 milliard de dollars en revenus commerciaux et autres. Le tourisme a également généré 947 millions de dollars de recettes fiscales pour les gouvernements du Canada et de l'Ontario et pour l'administration du Toronto métropolitain. Selon l'étude, l'industrie du tourisme du Toronto métropolitain s'est, depuis 1984, mieux comportée que l'économie en général et a rapporté davantage que les activités financières, l'assurance et les activités immobilières.

Bien que le tourisme soit florissant dans la région, les nouvelles expériences tentées dans plusieurs villes portuaires américaines sont venues jeter un éclairage nouveau sur certains projets conventionnels de réaménagement destinés à attirer les touristes. Par exemple, James W. Rouse a lancé la vogue, durant les années 1970, des "marché festival", dont certains ont connu un succès extraordinaire comme le Faneuil Hall de Boston en 1976, et Harbourplace, à Baltimore, en 1980. Ces "grands magasins urbains" - "inner-city retail emporiums", (Robert Guskind et

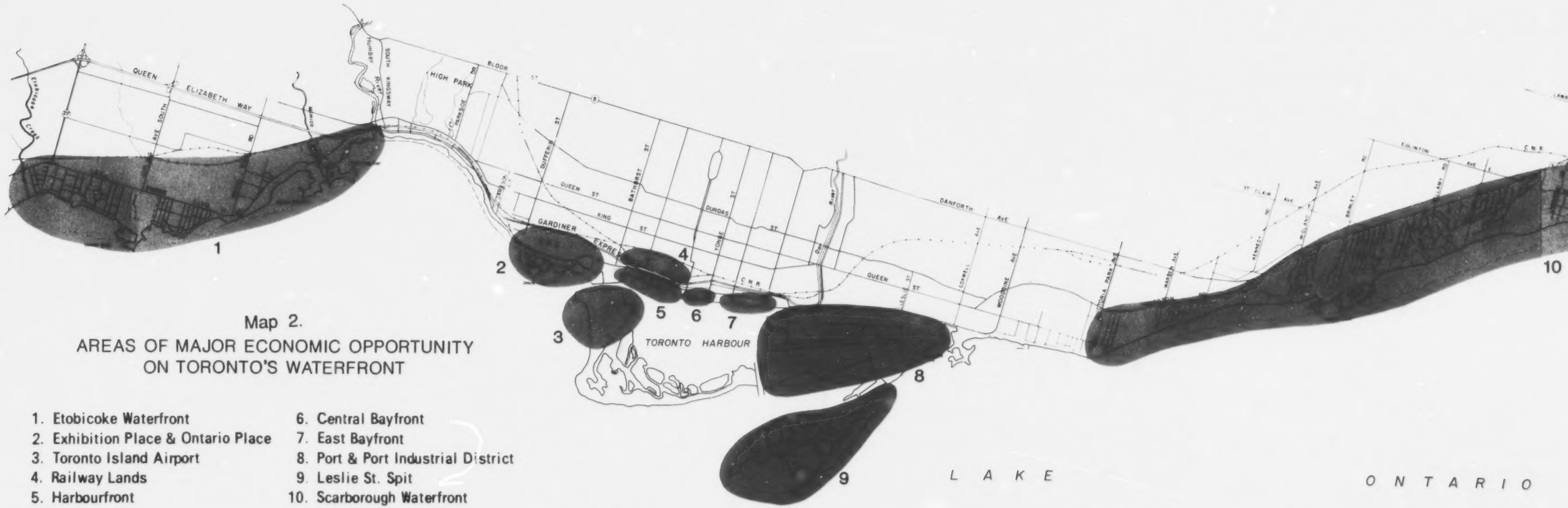
Neal Peirce, "Faltering Festivals", National Journal, 17 septembre 1988, p. 2307.) se rencontrent maintenant couramment dans les plans de revitalisation des secteurs riverains. On trouve maintenant dans bien des villes une version adaptée du "Faneuil Hall". Cependant, les derniers créés connaissent actuellement un triste sort et, comme il est dit dans un article du National Journal :

> Plusieurs petites villes... ont maintenant fait la pénible découverte qu'un joyeux tourbillon de lumières colorées, de marchands d'aliments en tous genres et de boutiques ne peut tout simplement pas suffire à rétablir des comptes qui ont viré au rouge. Les marchés festivals sont moins fréquentés que prévu, sont victimes de la faiblesse de l'économie locale, ont un moins bon chiffre d'affaires qu'on l'aurait cruet une variété insuffisante de locataires. Comme il yen a maintenant des dizaines d'un océan à l'autre, la formule semble avoir perdu son caractère de nouveauté. [ibid.]

Il n'y a pas d'évaluation quantitative globale des retombées du tourisme dans le secteur riverain. Malgré tout, vu le nombre d'activités culturelles, d'installations récréatives et de manifestations diverses tenues directement dans le secteur riverain ou qui ont un lien avec le secteur, l'importance du tourisme pour l'endroit n'est pas douteuse. Par exemple, la Harbourfront Corporation estime que 20 p. 100 des 3,5 millions de visiteurs qu'elle reçoit chaque année viennent des États-Unis.

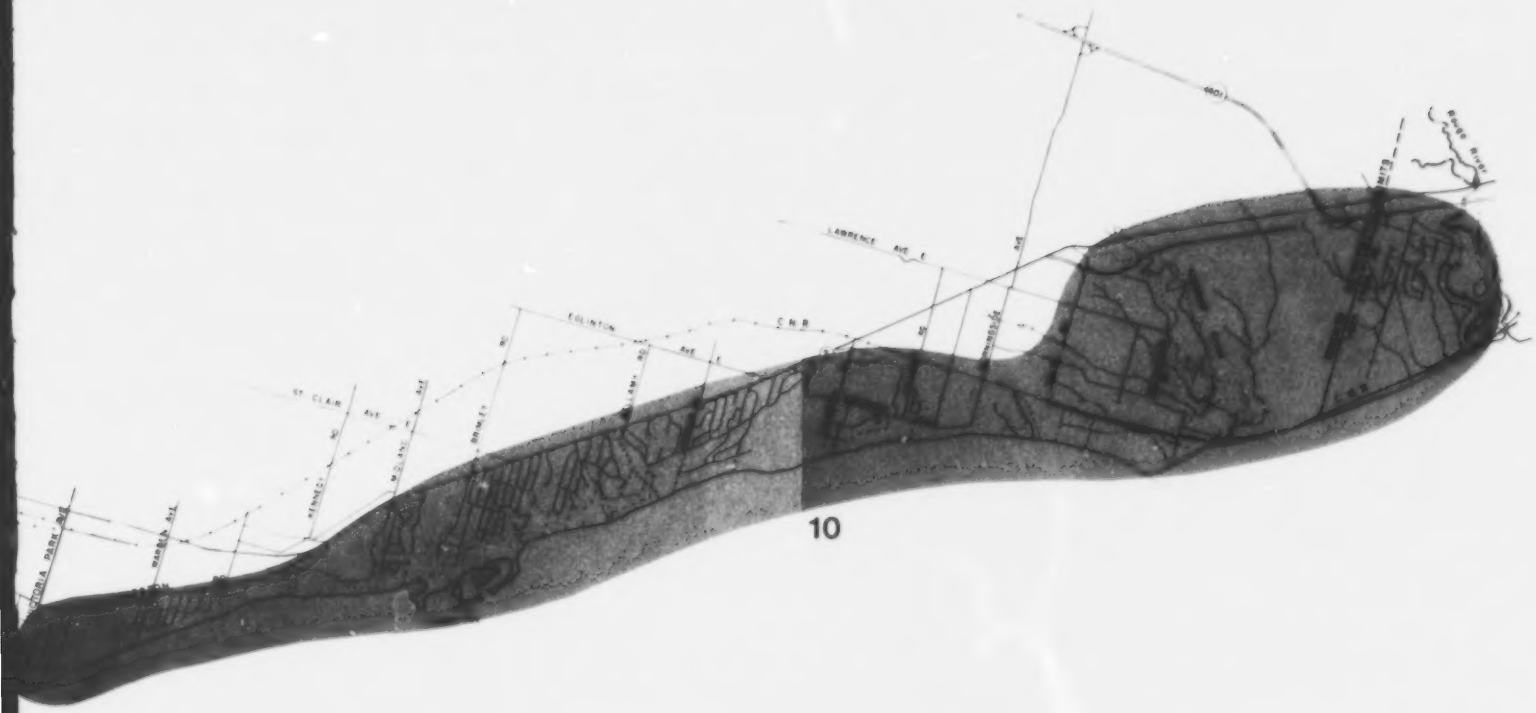
Nous estimons, quant à nous, que le secteur offre sur le plan touristique de grandes possibilités qu'on pourrait exploiter en tirant parti de ce qui existe déjà sans nuire aucunement aux projets d'aménagement industriel dans le secteur (nous parlerons, dans un autre chapitre, d'un projet envisagé conjointement par les autorités publiques et le secteur privé et qui regrouperait des activités récréatives, culturelles et sportives.) Si les grands complexes du secteur riverain, par exemple Exhibition Place, Place de l'Ontario et Harbourfront s'entendaient pour coordonner leurs ressources et leurs activités, cela pourrait stimuler le tourisme.

La création d'un nouvel organisme mixte doté d'un large mandat sur les plans de l'administration et de la commercialisation pourrait donner l'élan au plein épanouissement de l'industrie touristique dans la région.



Map 2.
AREAS OF MAJOR ECONOMIC OPPORTUNITY
ON TORONTO'S WATERFRONT

1. Etobicoke Waterfront
2. Exhibition Place & Ontario Place
3. Toronto Island Airport
4. Railway Lands
5. Harbourfront
6. Central Bayfront
7. East Bayfront
8. Port & Port Industrial District
9. Leslie St. Spit
10. Scarborough Waterfront



ONTARIO

4. Plans actuels, problèmes et perspectives

De nombreux plans ont été mis de l'avant pour le réaménagement du secteur riverain de Toronto, lequel a été divisé en douze zones géographiques (carte n° 2) selon les problèmes et les perspectives qui se présentent pour chacun. Nous avons adopté cette répartition pour nos analyses et nos constatations.

Ces zones géographiques sont, d'ouest en est : le secteur riverain d'Etobicoke, Exhibition Place et la Place de l'Ontario, le Toronto Island Airport, les terrains ferroviaires, Harbourfront, le quartier Central Bayfront, le quartier East Bayfront, le Port Industrial District, le Port de Toronto, la flèche de la rue Leslie, le quartier Gardiner East (y compris la piste de course Greenwood), les plages de

1. Le secteur riverain d'Etobicoke

Carte n° 3 : Secteur riverain d'Etobicoke

l'est et enfin, le secteur riverain de Scarborough. Outre les plans pour ces zones, nous avons examiné les propositions avancées pour la tenue, à Toronto, des Jeux olympiques en 1996 et d'une Exposition universelle en l'an 2000.

Le site de l'hôpital psychiatrique Lakeshore

Il y a déjà un certain temps que les discussions se poursuivent pour le réaménagement du site de l'hôpital psychiatrique Lakeshore, qui couvre une superficie de26 hectares (63,5 acres) et comprend 26 bâtiments. Le gouvernement provincial, le collège Humber, le MTRCA, la municipalité et divers particuliers s'intéressent activement aux utilisations futures qui pourraient être faites du site. Les lits pour malades hospitalisés ont été fermés en 1979, mais l'hôpital reçoit encore des malades externes.

Le MTRCA souhaitait encore, en 1986, acquérir tout le site dans le cadre d'un plan quinquennal d'aménagement; en 1988, une grande partie de l'endroit est passée aux mains de l'organisme et doit être aménagée en espaces libres, dont le parc Colonel Samuel Smith.

Les 13 hectares (32 acres) qui relèvent du ministère ontarien des Services gouvernementaux de même qu'une superficie adjacente de 7,3 hectares (18 acres) appartenant au collège Humber ont fait l'objet d'une étude conjointe sur la possibilité d'utiliser le site pour un aménagement mixte comprenant des logements.

Récemment, trois autres plans d'aménagement ont été mis de l'avant par les firmes Hemson Consulting Ltd. et Baird-Sampson Associates. Ces plans ont été présentés au public lors d'une journée d'accueil et l'on en est à mettre la dernière main à un plan révisé. Une fois arrêté, le plan devrait être approuvé par la ville d'Etobicoke avant de devenir officiel.

Bien qu'on n'en ait pas encore les détails, les trois propositions prévoyaient un réaménagement en profondeur du site faisant place à des magasins et à environ 1 800 à 2 300 unités d'habitation; en outre, on pense conserver les édifices historiques (le quadrilatère et les huit pavillons)

ainsi que les espaces libres du site, de même qu'un espace libre situé au nord du quadrilatère et aussi un immeuble à bureaux sis à l'angle Kipling-Lakeshore. Les services de santé mentale et les services spéciaux pourraient être relogés ailleurs sur le site et l'on pourrait aménager une nouvelle voie d'accès au collège Humber à partir de l'avenue Kipling, dont on ferait un boulevard qui irait jusqu'au bord de l'eau. Il avait également été proposé de construire un complexe hôtelier, mais il n'est pas sûr que la chose se fera.

Cette question de l'utilisation future du site est chaudement débattue dans la collectivité, où les partisans de tel ou tel plan ont des opinions bien arrêtées. Par exemple, les partisans aussi bien que les adversaires de la construction de logements abordables sur le site sont aussi déterminés les uns que les autres. Les autorités locales et les groupes communautaires se demandent si les plans ont prévu suffisamment d'espaces libres et ils s'inquiètent aussi des incidences que pourrait avoir une augmentation de la densité résidentielle et aussi des transformations sociales qu'elle pourrait provoquer dans le quartier Mimico. De plus, on se demande si certains éléments de base de l'infrastructure existante, par exemple les égouts, peuvent suffire à la tâche.

Nous considérons qu'il s'agit d'un site particulièrement désirable, aussi pouvons-nous comprendre la détermination dont toutes les parties font preuve. Rarement, en effet, voit-on se présenter la chance de réaménager un site aussi recherché et l'on comprend assez facilement que les intéressés multiplient les efforts pour faire prévaloir leur point de vue.

Les avant-projets de réaménagement qui ont été présentés semblent tirer parti adéquatement d'un endroit sous-utilisé en y prévoyant tout un assortiment d'utilisations résidentielles et commerciales et l'aménagement d'attraits publics et d'espaces verts. Ces projets devraient profiter au voisinage immédiat davantage que sur un plan strictement économique, sans pour autant perturber les activités économiques qui se poursuivent à proximité.

Bien que, en général, le Groupe de travail soit d'avis qu'il faille conserver et encourager l'activité industrielle dans le secteur riverain, nous pensons que, dans ce cas-ci, il faudrait s'abstenir.

Le secteur des motels

Le secteur des motels couvre environ 20 hectares (50 acres) du côté sud du boulevard Lakeshore, entre le chemin Park Lawn et le Palace Pier (carte n^{o} 3). On y trouve 15 motels, une taverne et un restaurant.

En février 1988, le conseil municipal d'Etobicoke a approuvé un plan secondaire qui prévoit de laisser les motels et hôtels existants à leur emplacement actuel tout en diversifiant les utilisations du secteur de façon qu'on puisse y installer un hôtel, des magasins, des bureaux et des unités d'habitation. Bien que la ville ait approuvé ce plan, des groupes de résidents et de partisans de la protection de l'environnement s'apprêtaient à le contester chaudement devant la Commission des Affaires municipales de l'Ontario, estimant qu'il devrait faire l'objet d'une évaluation provinciale de ses incidences sur l'environnement.

Le gouvernement provincial a récemment annoncé qu'il n'y aura pas d'évaluation de ce genre, posant cependant trois conditions au réaménagement du secteur des motels : la première est qu'il faudra établir un plan directeur pour la protection de l'environnement, plan dont les détails ne sont pas précisés, mais où il doit notamment être question des problèmes de remblayage et de décontamination des sédiments.

La deuxième est que la Commission des Affaires municipales de l'Ontario devra approuver ce plan directeur avant que les règlements de zonage soient changés.

La troisième est qu'un expert-conseil en environnement suive les travaux sur place afin de s'assurer qu'ils sont conformes au plan directeur.

Le projet de réaménagement le plus ambitieux est celui de la Camrost Development Corporation, qui possède ou contrôle plus de 10 hectares (25 acres) du secteur des motels. La

société prévoit des aménagements mixtes qui seraient réalisés sur une période de cinq à dix ans. Dans un premier temps, elle bâtirait de luxueux logements en copropriété, un hôtel, un mail commerçant avec toit vitré, des installations de loisirs, un port de plaisance et des bureaux.

Bien que le projet ait reçu un appui enthousiaste du conseil municipal d'Etobicoke, on s'inquiète tout de même des répercussions que la densité d'occupation et le manque de logements à prix abordable pourraient avoir sur les résidents et les industries du quartier. On a réclamé que soit faite une évaluation des incidences environnementales qu'auraient les travaux de remblayage qui sont proposés.

Il faut tenir compte des appréhensions des citoyens et des groupements d'intérêts et il faut, bien entendu, que les projets répondent aux normes provinciales concernant le nombre de logements à prix abordable de même que les incidences environnementales des travaux de remblayage. Cela dit, ces projets de réaménagement revitaliseraient et réhabiliteraient grandement l'endroit, aussi estimons-nous qu'il vaut la peine de les examiner et de les appuyer.

Le projet Camrost ne serait pas le seul à avoir des incidences sur l'environnement. La Newport Development Corporation a également présenté des projets pour diverses autres parcelles de terrain et on est à planifier la deuxième étape des travaux pour le complexe Palace Pier. Dans les deux cas, on projette de bâtir des logements luxueux en copropriété, un hôtel, des bureaux et des magasins. Cependant, la proximité de la rivière Humber et la capacité de l'usine d'épuration d'Etobicoke sont des facteurs importants dont il faudra tenir compte dans toute éventuelle évaluation des incidences environnementales.

Nous pensons que le réaménagement du secteur des motels présente des avantages économiques évidents pour le quartier Mimico; pour la ville d'Etobicoke, cependant, le plus important serait peut-être l'occasion de tirer parti du secteur riverain pour les loisirs et les divertissements.

Perspectives d'exploitation industrielle du secteur riverain d'Etobicoke

Au début, le Groupe de travail pensait que les projets mis de l'avant pour le ruisseau Mimico, le secteur des motels et le site de l'hôpital psychiatrique Lakeshore pourraient freiner la désindustrialisation et favoriser une utilisation industrielle des terrains Christie et McGuinness. Les trois projets prévoyaient des utilisations mixtes qui paraissaient compatibles avec l'utilisation industrielle qui se faisait des sites avoisinants. Cette nouvelle tendance aurait fortement contrasté avec ce qui s'est produit par le passé pour le site de l'usine Goodyear (réservé essentiellement à une utilisation résidentielle) et d'autres endroits du secteur.

Le terrain McGuinness a cependant été acquis récemment par la Camrost Corporation, qui compte apparemment y aménager des logements sociaux et des logements subventionnés ainsi que quelques magasins, projet qui illustre parfaitement la rapidité de la désindustrialisation dans la région de Toronto. L'aménagement de logements à prix abordable fait présumément pendant à l'aménagement de logements en copropriété que Camrost a prévu pour son autre terrain.

Si les choses se passent comme prévu, l'usine Christie Brown & Co. sera pratiquement le seul vestige du parc industriel Mimico. Christie est résolue à demeurer à son emplacement actuel, mais le rythme de la désindustrialisation dans le voisinage pourrait finalement amener la société à déménager.

Le problème est le même pour l'usine Goodyear, sur le boulevard Lakeshore. L'usine a récemment été achetée par le groupe Daniels, qui prévoit apparemment construire des unités d'habitation sur le site en réservant une petite superficie du côté nord à une utilisation industrielle. La désaffection de l'usine Goodyear a joué un rôle crucial dans la désindustrialisation de la partie sud d'Etobicoke. Faute d'intervention directe de la municipalité pour aider les employeurs et les travailleurs, les usines Gabriel Shock Absorber, Chrysler et d'autres risquent aussi de subir le même sort.

La disparition des emplois dans ces zones industrielles est vraisemblablement permanente. Les projets de réaménagement créent essentiellement des emplois à court terme dans la construction. Les emplois à long terme proviennent d'installations qui génèrent de l'emploi. Les enjeux, ici, sont la réduction nette du nombre total des emplois ainsi que la qualité et la valeur des emplois perdus relativement à ceux qui pourront être créés, de même que les coûts sociaux et économiques que la disparition des emplois entraîne pour les travailleurs et pour la collectivité.

Les tableaux qui figurent dans le chapitre intitulé "Contexte économique de l'aménagement du secteur riverain", et particulièrement les tableaux 3 à 6, montrent que le secteur riverain d'Etobicoke a perdu beaucoup d'emplois. Le nombre total d'emplois dans tous les secteurs a diminué, passant de 14 251 en 1981 à 11 147 en 1987. Durant la même période, la diminution du nombre d'emplois dans le secteur manufacturier est encore plus marquée : de 8 713 emplois en 1981 à seulement 4 953 en 1987. Aucun autre secteur riverain n'accuse ainsi une diminution absolue du nombre total d'emplois dans son activité économique.

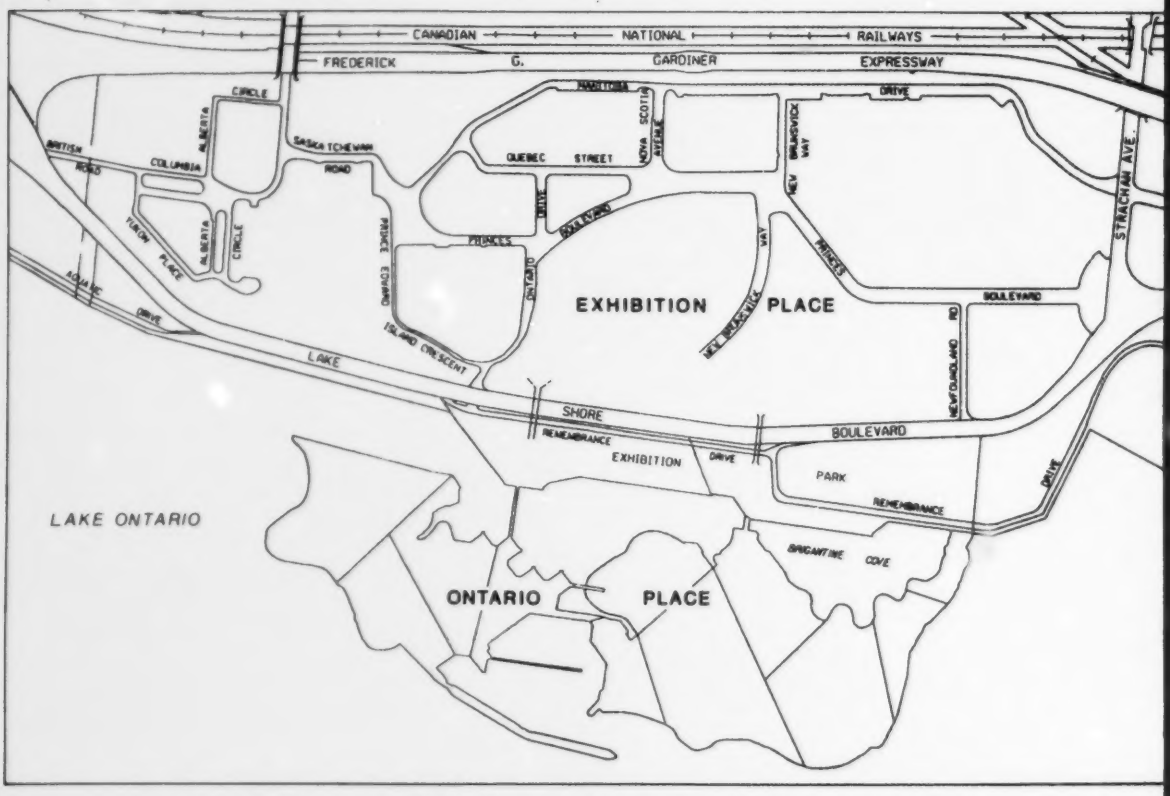
Ces chiffres contrastent fortement avec la politique officielle de la ville d'Etobicoke d'appuyer le développement économique et industriel. De toute évidence, on n'a pas réussi à stimuler le réinvestissement dans le secteur manufacturier ni dans d'autres activités industrielles. De même, remplacer le zonage industriel par un autre zonage isole les industries existantes et les affaiblit, ce qui accélère la diminution des emplois dans le secteur industriel et dans le secteur manufacturier.

La situation d'Etobicoke illustre bien les progrès de la désindustrialisation. La municipalité perd la chance de conserver et d'attirer des industries désirables, propres, qui fabriquent des produits à grande valeur ajoutée et sa base économique s'en trouve appauvrie. La municipalité en est d'autant plus vulnérable durant les périodes de ralentissement économique, ce qui peut se refléter sur sa cote de crédit. Tout cela se traduit ultimement par une augmentation des taxes pour tous les résidents de la collectivité.

2. Exhibition Place et la Place de l'Ontario

Exhibition Place

Exhibition Place couvre 77,3 hectares (191 acres) de terrain zoné comme parc (carte nº 4). Les bâtiments permanents et le stade de l'Exposition couvrent environ 20,2 hectares (50 acres) du site, dont 13,3 hectares (33 acres) sont couverts de pelouse ou ont été aménagés en espaces verts. L'endroit est connu comme le site de l'Exposition nationale canadienne, foire qui s'y tient chaque année.



Carte nº 4 : Exhibition Place et la Place de l'Ontario

Exhibition Place relève de la municipalité du Toronto métropolitain et est administrée par un conseil composé de personnes nommées par le conseil municipal du Toronto

métropolitain comme aussi de simples citoyens. Le conseil d'administration comprend également un représentant de la Place de l'Ontario. Exhibition Place a un directeur général principal, responsable de ses activités journalières et qui dirige un personnel de 325 travailleurs permanents et de plusieurs milliers de travailleurs temporaires, ce qui ne comprend pas les travailleurs au service d'autres entreprises installées sur le site (par exemple Beaver Foods, Ainsworth, Black et McDonald, le service municipal des parcs).

Le principal locataire de l'endroit est l'Exposition nationale canadienne (appelée aussi tout simplement CNE ou "Ex"), administrée par la Canadian National Exhibition Association (CNEA), qui se compose de représentants d'une grande diversité d'organismes gouvernementaux, privés et bénévoles.

Les membres de l'Association élisent chaque année un conseil d'administration, dont le quart des membres sont des conseillers municipaux provenant du conseil municipal du Toronto métropolitain. Actuellement, le directeur général principal d'Exhibition Place est également titulaire du même poste à la CNEA.

L'Exposition, qui attirait 3 millions de personnes durant ses beaux jours en 1979, n'a réussi, ces dernières années, qu'à en attirer un peu plus de 2 millions. Cette baisse de faveur est généralement attribuée à la concurrence venant d'autres centres de divertissement (entre autres, Canada's Wonderland et Harbourfront) et au fait que certains jugent que l'Exposition n'est pas de très bonne qualité et n'en donne pas pour son argent à la clientèle. Quoi qu'il en soit, l'événement continue à être rentable : en 1987, il a rapporté 5,6 millions à Exhibition Place et, par conséquent, au Toronto métropolitain. Le conseil d'administration de la CNEA a créé un comité pour examiner par quelles formules novatrices on pourrait rendre l'Exposition plus attrayante et plus rentable.

Le billet qu'on achète pour l'Exposition donne également accès à la Place de l'Ontario, au Temple de la renommée des sports et au Temple de la renommée du hockey, ainsi qu'au Musée de la marine; de même, un billet acheté pour un des événements principaux de l'Exposition permet d'avoir accès à

Exhibition Place et à la Place de l'Ontario. On s'attend à ce que le Temple de la renommée du hockey déménage, ce qui pourrait occasionner des pertes pour l'Exposition nationale canadienne.

Un autre important locataire d'Exhibition Place est la Foire royale agricole d'hiver, événement toujours populaire et rentable qui se tient au Coliseum.

Les bâtiments d'Exhibition Place servent largement, et de plus en plus, à des salons professionnels, des foires commerciales et des salons d'artisanat. En 1988, outre l'Exposition et la Foire agricole d'hiver, Exhibition Place a accueilli plus de 100 événements pour un total de plus de 1 600 jours-événements qui ont attiré, ensemble, environ 3 millions de personnes.

Ensemble, l'Automotive Building, le Coliseum West Annex, le Coliseum East Annex, l'Industry Building et ses bâtiments attenants ainsi que le Queen Elizabeth Building offrent 62 160 mètres carrés (669 000 pieds carrés) bruts d'espace chauffé, pour tenir des expositions. Le Better Living Building et le Horticultural Building ont également été utilisés à cette fin. Étant donné que les salons professionnels et les foires commerciales se tiennent d'octobre à mai, la direction d'Exhibition Place songe, en raison de l'augmentation de la demande, à chauffer d'autres bâtiments.

La salle de cinéma qui se trouve dans le Queen Elizabeth Building est sous-utilisée depuis bien des années déjà; la direction s'efforce maintenant d'assurer l'exploitation à l'année longue de cette salle bien aménagée.

En mai 1985, la municipalité du Toronto métropolitain mit sur pied un groupe de travail chargé d'examiner les utilisations futures qui pourraient être faites d'Exhibition Place; le groupe était composé de représentants du conseil municipal du Toronto métropolitain, du Conseil d'administration d'Exhibition Place et des huit principaux locataires d'Exhibition Place. Dans son rapport, publié en mars 1987 et intitulé Future Uses of Exhibition Place, le groupe insiste pour que l'Exposition nationale canadienne ainsi que la Foire royale agricole d'hiver continuent à se tenir à Exhibition Place.

Le groupe suggère également d'utiliser la partie ouest du terrain pour des événements culturels, des divertissements et des activités récréatives, d'aménager dans la partie est un parc d'attractions temporaire et de tenir dans cette partie également des salons professionnels, des foires commerciales, des expositions, etc. Dans son rapport, le groupe suggère que le conseil d'administration procède à un appel d'offres pour "l'aménagement d'une superficie brute de 69 675 mètres carrés (750 000 pieds carrés) d'espace brut à réserver à des expositions, et l'exploitation d'un grand centre de commerce à Exhibition Place" [p. vii]. Le groupe ajoute que "c'est le Toronto métropolitain qui profitera de 70 p. 100 de l'activité supplémentaire générée par la construction du centre de commerce. On estime à 4 500 années-personnes l'augmentation directe et indirecte du nombre d'emplois et à 85 millions de dollars l'augmentation des salaires" [p. vii].

La recommandation d'établir un centre de commerce s'inspire d'une analyse faite par la firme Currie, Coopers & Lybrand en 1983 et actualisée en 1985. Apparemment, la firme recommandait au conseil du Toronto métropolitain d'étendre la superficie disponible pour les expositions commerciales en établissant un grand centre de commerce international. Un centre du genre, disait la firme, aiderait le secteur manufacturier du Toronto métropolitain - et en particulier les entreprises arrivant à maturité et les entreprises novatrices - à trouver plus facilement des débouchés pour leurs produits.

Le coût des installations permanentes était estimé à 165 millions de dollars, sur la base de 1 570 $ le mètre carré brut. Selon la firme Currie, Coopers & Lybrand, les profits tirés de commerce ne suffiraient pas à payer l'importante dette contractée et il faudrait demander du financement à l'État ou au secteur privé.

Le groupe de travail conclut [p. viii] qu'il serait peut-être nécessaire d'encourager le secteur privé en lui consentant des déductions pour amortissement.

Il serait peut-être possible d'intéresser d'éventuels promoteurs par des projets secondaires, par exemple des édifices à bureaux ou des salles d'exposition sur place ou, à proximité, un hôtel.

Le service de développement économique du Toronto métropolitain appuie énergiquement l'idée d'un centre de commerce international, estimant qu'il s'agit d'un élément important de la mise en oeuvre de la nouvelle stratégie de développement économique de la métropole.

Notre Groupe de travail est d'avis qu'un centre de commerce international pourrait effectivement stimuler l'activité industrielle et, par conséquent, améliorer la situation de Metro Toronto. Cependant, un hôtel à cet endroit pourrait n'être pas rentable.

L'avenir du stade de l'Exposition pèse lourd dans la balance pour Exhibition Place. Avec l'inauguration, en juin 1989, du SkyDome, d'importants événements sportifs, par exemple les parties des Blue Jays et des Argonauts, de même que certains concerts, ne se tiendront plus à Exhibition Place. Nous exposerons plus loin, au long, le projet du Toronto Ontario Olympic Council d'inclure, dans les plans présentés en vue de la tenue des Jeux olympiques de 1996 à Toronto, la construction d'un nouveau stade, à l'emplacement même de l'actuel stade de l'Exposition. D'une capacité d'environ 80 000 sièges, le nouveau bâtiment serait le centre des Jeux olympiques. On a aussi pensé à déménager la piste de courses Greenwood à l'emplacement du stade, en installant les écuries dans le Horse Palace du Coliseum. Cela libérerait en même temps le site Greenwood pour d'autres utilisations. Le Groupe de travail d'Exhibition Place a recommandé d'attendre, avant de décider quoi que ce soit, de connaître la suite qui sera donnée à l'offre de Toronto en vue de la tenue des Jeux olympiques.

Notre Groupe de travail a entendu toutes sortes de points de vue au sujet des conséquences qu'aurait, pour l'Exposition nationale canadienne, le départ pour le SkyDome des équipes de sport professionnel. D'un côté, on nous a affirmé que l'Exposition allait perdre des revenus parce qu'une grande partie de la clientèle des équipes sportives ne viendra plus visiter l'Exposition nationale canadienne. Par ailleurs, on nous a également dit que, libérée des parties des Blue Jays et des Argonauts, l'Exposition pourra avoir un calendrier plus souple et sera en mesure de présenter plus de concerts et d'autres événements spéciaux pendant la tenue de l'Exposition.

Un conseiller municipal de Toronto a suggéré, si le stade était finalement démoli, d'utiliser son emplacement pour établir un lien entre Exhibition Place et la Place de l'Ontario. Mais la possibilité de donner suite à cette suggestion dépend, bien entendu, de la possibilité d'établir de meilleures relations entre les administrations des deux complexes.

La Place de l'Ontario

Le Groupe de travail sur l'Emploi, les perspectives et la croissance économique n'a pu, malgré plusieurs tentatives, rencontrer aucun représentant de la Place de l'Ontario et, par conséquent, n'a pu se pencher sur les projets du conseil d'administration et de la direction de l'organisme. La Place de l'Ontario (carte n^{o} 4) est exploitée par un conseil d'administration, au nom du gouvernement de l'Ontario, qui a fait aménager l'endroit et qui contrôle ses activités. Ces dernières années, la Place de l'Ontario a connu une baisse de fréquentation ainsi que de graves problèmes financiers qui ont amené le gouvernement provincial à nommer un nouveau président du conseil d'administration et à le charger de mettre au point un plan de redressement. Ce plan est toujours en cours d'élaboration.

Le Groupe de travail croit avoir constaté certains conflits ainsi qu'une absence de coopération entre l'administration de la Place de l'Ontario et celle d'Exhibition Place, problèmes qui, étant donné la proximité et le caractère complémentaire de ces deux endroits, doivent être résolus.

En passant, soulignons la nécessité d'une meilleure coordination et d'une meilleure coopération entre les autorités publiques qui administrent les diverses installations de divertissement, de loisirs et d'exposition qui sont situées dans le secteur riverain, notamment - outre Exhibition Place et la Place de l'Ontario - Harbourfront, le Centre des congrès du Toronto métropolitain, le SkyDome, le Roy Thomson Hall, le St. Lawrence Center, le O'Keefe Centre, la Tour CN, Fort York, le Musée de la marine, les parcs des îles de Toronto et le parc Coronation.

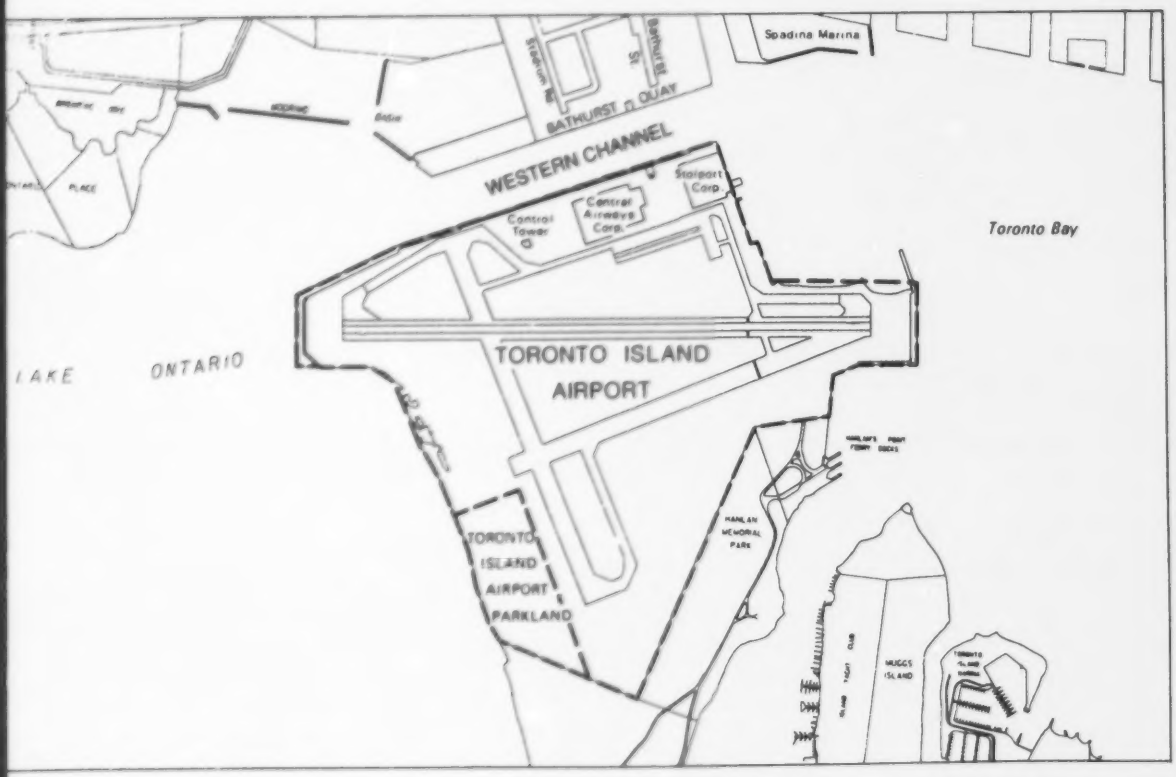
À notre avis, il faudrait établir une nouvelle organisation intergouvernementale pour coordonner les activités et permettre à chaque installation de tirer parti des avantages qu'offrent les autres organisations implantées dans le secteur riverain. On éviterait ainsi des "recoupements" entre les événements, comme cela a été le cas pour les trois cirques qui sont venus s'installer presque simultanément, l'an dernier, au CNE, à la Place de l'Ontario et à Harbourfront!

3. Toronto Island Airport

Contexte

Le Toronto Island Airport (carte nº 5) célèbre cette année son 50e anniversaire. Dès 1903, toutefois, la ville avait reçu la visite de cascadeurs qui seraient venus atterrir sur ses plages. Dans les années 1920, un "hydro-aérodrome" pour avions amphibies avait été aménagé au bas de ce qui est maintenant la rue Freeland. Peu après, un service régulier de poste aérienne était établi à partir de cette installation.

Consciente de l'importance qu'allait prendre le transport aérien, la Toronto Harbour Commissioners commença à dresser des plans pour un aéroport sur le bord de l'eau et, au début des années 1920, l'ingénieur en chef de la THC, Edward L. Cousins, présenta un projet en ce sens. Le plan avait apparemment été conçu en coopération avec un architecte torontois de renom, Alfred Chapman, qui avait déjà participé à d'autres projets de la THC, notamment celui du parc Sunnyside. Bien que le plan Cousins-Chapman soit demeuré sans suite, l'initiative contribua quand même à convaincre les gens de la nécessité, pour la ville, d'avoir son aéroport. À la fin des années 1920, le conseil municipal de Toronto, finalement convaincu de son utilité, instituait des comités pour étudier la possibilité d'établir un aéroport et choisir l'endroit où il pourrait être implanté.



Carte n° 5 : Toronto Island Airport

En 1937, le Conseil municipal de Toronto approuvait la construction d'un aéroport municipal permanent sur les îles de Toronto, ainsi que d'un aéroport secondaire, à Malton. Le premier fut inauguré en 1938 et baptisé aéroport George VI, en prévision d'une visite prochaine du roi, mais il est aujourd'hui connu sous le nom de Toronto Island Airport (TIA).

En 1939, la ville loua le site au gouvernement fédéral; l'aéroport continua cependant à être administré et exploité par la Toronto Harbour Commissioners.

Durant la Seconde Guerre mondiale, l'aéroport servit de base d'entraînement à des pilotes de l'armée de l'air norvégienne, qui avaient quitté leur pays alors occupé par les nazis. En 1943, les Norvégiens rentrèrent chez eux et l'aéroport fut alors utilisé par l'Aviation royale du Canada.

À la fin de la guerre, l'aéroport de Malton devint le centre du trafic aérien régulier tandis que le Toronto Island Airport était réservé à l'aviation générale, en plus d'abriter une école de pilotage. L'aéroport de Malton (rebaptisé aéroport international Lester B. Pearson en 1982) étant devenu le centre de l'aviation commerciale, la ville abandonna au gouvernement ses droits sur TIA. En retour, Ottawa accepta d'y apporter des améliorations importantes. Terminés en 1962, les travaux comprenaient la construction d'une piste de 1 200 mètres (4 000 pieds) et d'une aérogare, la pose de balises de même que l'installation et l'exploitation d'un service de contrôle de la circulation aérienne.

Dans les années 1960 et 1970, l'importance de l'aéroport ne cessa de décliner comparativement à celle des autres aéroports de Toronto : en 1966, il y eut 228 000 mouvements d'avion à l'aéroport, mais, en 1976, ce chiffre avait diminué de 24 p. 100. Durant la même période, pourtant, le nombre total de mouvements d'avion dans les six aéroports de Toronto avait augmenté de 22 p. 100.

Au milieu des années 1970, la nécessité d'une décision concernant l'avenir à long terme du Toronto Island Airport était devenue évidente, pour trois raisons au moins : la première, c'est que l'aéroport n'était pas rentable, la seconde, c'est que le gouvernement fédéral avait décidé d'adopter la technologie des avions à décollage et atterrissage courts (ADAC); la troisième, enfin, c'est que le public se demandait ce qui adviendrait de l'aéroport. En 1974, la Toroto Harbour Commissioners demanda au gouvernement fédéral une subvention que celui-ci sembla prêt à lui accorder à condition qu'une entente puisse être conclue au sujet de l'avenir du TIA. On mit donc sur pied un comité conjoint composé de représentants de tous les ordres de gouvernement : mandaté pour être un organisme consultatif, le comité se mit à examiner plusieurs possibilités pour l'aéroport.

Nous avons dit que le gouvernement fédéral s'intéressait de fort près à la technologie des ADAC, type d'avion qui commençait à devenir rentable. Au début des années 1970, le gouvernement du Canada annonça sa ferme intention de devenir un des chefs de file dans le développement de cette nouvelle technologie. Dans le cadre d'un projet pilote mené conjointement avec la De Havilland Corporation, le gouvernement se servit donc du Toronto Island Airport pour mettre à l'essai les ADAC. En 1974, un service ADAC fut instauré entre Toronto, Montréal et Ottawa. L'expérience s'avéra rentable et bon nombre de sociétés demandèrent à la Commission canadienne des transports une licence pour assurer le service.

En 1980, cette dernière commença à tenir des audiences concernant la demande de Canavia Transit Company visant l'exploitation d'un service ADAC régulier à partir du Toronto Island Airport. La Commission en vint à la conclusion qu'un service ADAC dans le triangle Montréal-Ottawa-Toronto améliorerait le service aérien en général, mais elle refusa d'octroyer une licence à Canavia parce que Transports Canada ne s'était pas engagé à apporter, à l'infrastructure de l'aéroport, les améliorations qui auraient été nécessaires et aussi parce que la ville de Toronto s'opposait à ce qu'un service ADAC soit offert à partir de cet aéroport.

La troisième raison qui nécessitait une décision sur l'avenir de l'aéroport était que le public s'inquiétait du sort qui serait réservé, à long terme, à ce site de choix du secteur riverain. En 1968 déjà, la Toronto Harbour Commissioners songeait à transformer profondément l'endroit, comme en témoigne son plan Bold Concept : en effet, la ville voulait déménager l'aéroport et l'agrandir et elle songeait aussi à construire une "ville portuaire" de 50 000 personnes sur le site même et dans les environs. Divers groupements de citoyens des quartiers avoisinants craignaient cependant que l'expansion de l'aéroport n'entraîne en même temps une augmentation insupportable du niveau de bruit et ne soit incompatible avec les utilisations existantes des terrains avoisinants. Les gens d'affaires voulaient un calendrier ferme qui leur permette de prendre leurs décisions d'investissement, et des propriétaires et pilotes de petits avions voulaient avoir l'assurance d'un endroit où poser leurs appareils.

En 1983, après une agitation politique considérable, le ministère fédéral des Transports, la ville de Toronto et la Toronto Harbour Commissioners en venaient finalement à une entente (reconnaissant à la THC le droit d'administrer et d'exploiter l'aéroport durant 50 ans), aux termes de laquelle :

- le Toronto Island Airport devenait un aéroport public permanent pour l'aviation générale et pour un service ADAC commercial limité;

- les avions à réaction et les avions bruyants étaient bannis de l'aéroport, sauf ceux servant aux urgences médicales et aux spectacles aériens de l'Exposition nationale canadienne;

- le bruit généré par les mouvements d'avion devrait se situer en-deçà d'une certaine norme de projection du bruit perçu (NEF);

- l'aéroport devait demeurer dans ses limites actuelles et ses pistes ne devaient pas être allongées;

- ni pont, ni tunnel ne devaient être construits pour assurer la liaison avec la terre ferme;

- le ministre des Transports acceptait de solliciter des fonds pour éponger les déficits subis par la THC dans l'exploitation de l'aéroport, et

- Transports Canada acceptait de rembourser la THC pour les pertes subies de 1975 à 1983 et de financer les améliorations apportées aux installations de l'aéroport.

Cet Accord tripartite a été signé il y a six ans à peine, mais les pressions continuent à s'intensifier pour qu'on modifie le caractère de l'aéroport, principalement en raison du succès remporté par le service de navette ADAC. En 1984, City Express achetait Air Atonabee, qui opérait à partir du Toronto Island Airport depuis une dizaine d'années déjà, et commençait à offrir un service ADAC entre Toronto et Ottawa avec des avions Dash-7. Les opérations de City Express prirent rapidement de l'ampleur et la société a actuellement une flotte de 4 Dash-7 et de 4 Dash-8, appareil plus récent. En 1984, elle transportait environ 47 000 passagers

mais, en 1987, le chiffre était passé à 400 000 personnes, dont environ 86 p. 100 voyageaient pour affaires. Pour apporter à l'aéroport des modifications d'une quelconque importance, il faudrait pouvoir renégocier l'Accord tripartite.

Problèmes et perspectives

La Commission royale a commencé ses audiences publiques le 16 janvier 1989 et il a tout de suite été question en long et en large du Toronto Island Airport. D'autres audiences sur l'aéroport sont prévues dans le cours de l'année. Le Groupe de travail, qui avait déjà terminé l'essentiel de ses discussions avant le début des audiences publiques, n'a pas l'intention de résumer les consultations de la Commission dans le présent rapport, mais celui-ci pourra quand même servir à attirer l'attention sur les principales questions qui sont en jeu au Toronto Island Airport, étant donné qu'elles entrent dans le cadre de notre mandat, qui est d'examiner l'emploi, les perspectives et la croissance économique.

Ces questions peuvent se répartir en deux grandes catégories : l'emplacement de l'aéroport et l'envergure des installations et des services offerts. Bien que ces problèmes ne soient pas indépendants les uns des autres, il est quand même possible de les prendre isolément et, pour notre part, nous avons trouvé plus facile de répondre au problème de son emplacement que de déterminer l'envergure que devraient avoir ses installations et ses services.

Après avoir examiné les deux sites proposés dans le plan Bold Concept II, à savoir la flèche de la rue Leslie et un terrain situé au sud des îles de Toronto, et après avoir réfléchi aussi à la suggestion que l'aéroport ne devrait être réinstallé nulle part dans le secteur riverain de Toronto, nous en sommes venus à la conclusion que le Toronto Island Airport devrait demeurer à son emplacement actuel. En effet, le déménager à l'un ou l'autre des sites actuellement suggérés équivaudrait à faire fi de toutes les préoccupations qui ont été exprimées concernant le voisinage, l'environnement et l'économie. D'un autre côté, supprimer entièrement l'aéroport serait abandonner une ressource précieuse.

La question de l'envergure que devraient avoir les installations et les services offerts est un problème plus complexe à résoudre et qui a de multiples aspects, dont le principal est peut-être celui de l'accès à l'aéroport. Cependant, il faut également s'interroger sur les types d'appareil acceptables, la compatibilité de mouvements d'avion fréquents et d'opérations aéroportuaires avec une utilisation résidentielle ou autre, la question de savoir si l'aérogare existante est suffisante, les usages qu'on pourrait en faire, la question de savoir aussi s'il faudrait une nouvelle aérogare et enfin, l'équilibre à établir entre l'aviation générale et l'aviation commerciale.

Pour avoir accès à l'aéroport, il a toujours fallu traverser le Western Channel : situé à l'extrémité sud de la rue Bathurst, ce passage de 122 mètres (400 pieds) suscite depuis longtemps déjà bien des controverses. Dans son plan de 1912, la Toronto Harbour Commissioners prévoyait jeter, sur ce canal, un pont qui se serait prolongé par un grand boulevard littoral allant de la rivière Humber dans l'ouest, à l'avenue Victoria Park, dans l'est. Bien que la plupart des objectifs visés par le plan de 1912 aient été réalisés, le pont lui-même n'a jamais été construit.

En 1935, avant même que la décision de construire un aéroport dans les îles ait été prise, le gouvernement fédéral avait amorcé un projet de tunnel pour créer des emplois. Le projet a rapidement été interrompu, mais rien ne prouve qu'Ottawa ait définitivement renoncé à construire ce tunnel.

Actuellement, City Express, la THC, divers organismes gouvernementaux et une bonne partie aussi de la clientèle de l'aéroport se demandent si le traversier permet vraiment d'avoir facilement accès à l'aéroport. Comme nous l'avons dit plus haut, l'aéroport a accueilli, en 1987, environ 400 000 passagers et servi à près de 200 000 mouvements d'avion (dont une grande partie étaient des vols d'entraînement en posé-décollé). L'augmentation phénoménale du nombre de passagers est attribuable au succès commercial du service par ADAC.

En 1987, le traversier a transporté environ 800 000 passagers et 37 600 véhicules. Mais, disent ses critiques, ce mode de liaison est un obstacle important à l'accroissement des services des transporteurs aériens. Dans une étude réalisée pour la THC, la maison Acres International Ltd. prévoit qu'en 1992, l'aéroport recevra 666 000 passagers avec le mode actuel d'accès, mais pourrait en recevoir 1 267 000 si le traversier était remplacé par un tunnel.

Le gouvernement provincial s'intéresse de près au mode d'accès de l'aéroport car les subventions qu'il verse à la THC pour couvrir le déficit d'exploitation du service de traversier sont passées de 171 000 $ en 1978 à 469 000 $ en 1987. Le gouvernement provincial constate également que le "Maple City" n'est plus très jeune et coûtera donc de plus en plus cher à entretenir.

Les membres du Groupe de travail ne sont pas tous du même avis au sujet du tunnel : certains pensent qu'il faudrait construire un tunnel routier et piétonnier tandis que d'autres estiment qu'il vaudrait mieux conserver le traversier.

Le Groupe est bien conscient que le Toronto Island Airport génère une importante activité économique : les trois sociétés de ravitaillement, les deux écoles de pilotage, les deux magasins de matériel électronique, l'atelier d'entretien des avions de même que les transporteurs aériens eux-mêmes fournissent directement de l'emploi à plus de 400 personnes. Chaque année, environ 750 vols pour urgence médicale partent de l'aéroport; en 1987, celui-ci a rapporté quelque 800 000 $ pour des dépenses d'exploitation de 1 450 000 $.

En 1984, Transports Canada a entrepris un programme de 21 millions de dollars pour améliorer les installations, notamment construire une tour de contrôle, installer un système d'atterrissage hyper-fréquences, agrandir l'aire de trafic de l'aérogare, améliorer les canalisations d'eau et les égouts, construire un bâtiment utilitaire et faire la réfection de la route de desserte. Dans son plan quinquennal d'immobilisations, Transports Canada a également prévu 4,5 millions pour une nouvelle aérogare, nécessaire pour assurer un meilleur service aux voyageurs, surtout si le service ADAC connaît le succès prévu.

Le Groupe de travail est d'avis qu'il faut améliorer les installations et que cela pourrait se faire dans le cadre de l'actuelle Entente tripartite.

Dans l'ensemble, les membres du Groupe sont d'avis que le Toronto Island Airport est une unité économique importante, qui s'intègre bien au concept d'un secteur riverain dynamique. L'aéroport contribue à diversifier les services d'aviation commerciale et d'aviation générale et sa disparition causerait de sérieux ennuis à tous ceux qui l'utilisent.

4. Les terrains ferroviaires

Les terrains ferroviaires couvrent environ 81 hectares (200 acres) allant de la rue Bathurst jusqu'à la rue Yonge, et de la rue Front au nord, jusqu'à la voie rapide Gardiner, au sud. Récupérés par remblayage sur le lac, au milieu du XIX^{e} siècle, à l'époque où les sociétés ferroviaires sont venues s'implanter dans le centre de la ville, ces terrains ont d'abord été utilisés pour l'aménagement de voies ferrées principales, de gares de triage, d'une rotonde et de la principale gare de Toronto pour le transport des passagers.

Ces vingt dernières années cependant, depuis que le service marchandises a été déménagé dans le nord de Toronto, les terrains ferroviaires ont attiré une attention considérable. Le Canadien National et Marathon Realty, la société immobilière du Canada Pacifique, ont mis de l'avant plusieurs importants projets de réaménagement pour le site. En 1968, les compagnies de chemin de fer ont présenté un plan d'aménagement du centre de Toronto où elles prévoyaient remplacer graduellement leurs gares de triage par des aménagements commerciaux et résidentiels. Pour diverses raisons cependant, le projet, toujours reporté, a finalement été abandonné en 1975.

Au début des années 1980, les sociétés ferroviaires présentaient, en coopération avec le service de planification de la ville de Toronto, un nouveau projet dans lequel elles prévoyaient aménager environ 1,4 million de mètres carrés (15 millions de pieds carrés) pour utilisation commerciale. Dans la partie du plan qui la concerne, la société Immeubles CN prévoyait des édifices à bureaux, des

magasins et des logements. De son côté, Marathon Realty proposait également des bureaux, des magasins et des immeubles résidentiels.

La ville de Toronto a fait connaître ses objectifs pour le réaménagement de cette zone : réunir le secteur riverain au centre de la ville, faire en sorte que les terrains soient utilisés de façon à satisfaire une vaste gamme de besoins et à permetttre une bonne desserte par les moyens de transport, prévoir un aménagement qui donne sur les voies publiques de circulation et prévoir en même temps des mesures pour un réaménagement progressif.

La ville et les compagnies de chemin de fer ont convenu d'une formule novatrice pour assurer ce réaménagement progressif : il s'agit de la zone d'aménagement différé, ("H"), un type de zonage permettant de réglementer le réaménagement graduel des terrains ferroviaires sur 20 ans. Le réaménagement de chacune des zones comprises dans les terrains ferroviaires ne pourra se faire que lorsque les autorités se seront entendues sur la disponibilité des moyens de transport, d'installations locales et de divers autres services urbains.

Problèmes et perspectives

Les projets mis de l'avant pour les terrains ferroviaires ont suscité une certaine controverse. La plus récente ronde de négociations a nécessité quelque 200 réunions publiques et la tenue d'une audience par la Commission des affaires municipales de l'Ontario avant que les plans de réaménagement ne soient acceptés. Les enjeux sont en effet aussi importants que variés, ce qui n'a rien d'étonnant lorsqu'on sait que les projets d'aménagement résidentiel prévus pour l'endroit se traduiraient par environ 15 000 nouveaux résidents tandis que les édifices à bureaux et les aménagements commerciaux généreraient de 20 000 à 25 000 nouveaux emplois. Et ces chiffres ne tiennent pas compte de tous les gens qui se rendraient chaque jour dans le secteur pour affaires.

Mais les répercussions économiques de ce réaménagement dépendront de la mesure dans laquelle les services de transport des gens et des marchandises pourront répondre à l'énorme demande qu'il entraînera. Le Groupe de travail a donc jugé bon d'examiner de près la capacité des réseaux de transport des gens et des marchandises à cet égard. Nous étions bien conscients que la question des transports relevait surtout de Groupe de travail sur l'accès et les déplacements, mais nous nous demandions si les répercussions économiques du plan ne seraient pas limitées par la capacité des transports publics.

Nombre de gens travaillant dans le centre de la ville ont exprimé, avec énergie, l'avis que l'infrastructure actuelle de transport et de stationnement est insuffisante pour répondre à la demande que générerait le plan, et que l'infrastructure proposée le sera elle aussi. De plus, qu'on envisage des bureaux ou des logements, le SkyDome lui-même, voisin de l'endroit, en impose déjà trop au réseau de transport existant. Croire que les gens vont se déplacer essentiellement par les transports publics et les voies piétonnières, c'est se bercer d'illusions: ils renonceront difficilement, dans le meilleur des cas, à leur moyen de transport préféré, la voiture particulière.

De nombreuses études sur les transports et le stationnement ont été réalisées relativement aux projets d'aménagement des terrains ferroviaires et montrent que les superficies réservées au stationnement satisfont aux exigences des règlements de zonage de l'endroit. De plus, certains représentants des services urbains de transport estiment possible de décourager les gens d'utiliser leur voiture pour se rendre au centre-ville, en rendant le réseau de transports publics plus pratique à utiliser que l'automobile.

L'objectif peut être louable en soi, mais nombre des personnes qui travaillent actuellement ou qui travailleront dans le secteur commercial du centre de la ville utilisent ou utiliseront tous les jours leur voiture pour se rendre au travail. Il ne faut pas oublier non plus tous ceux qui doivent se rendre dans le centre de la ville pour affaires et qui, non plus que les fournisseurs qui approvisionnent les bureaux, les logements et les magasins et leur assurent des services, ne peuvent être obligés à recourir aux transports publics.

Certains nous ont dit que le réseau de transport, et les transports publics en particulier, n'avait tout simplement pas la capacité nécessaire ni les circuits voulus pour desservir les terrains ferroviaires et leur voisinage immédiat. Nous suggérons donc que, durant la prochaine étape de ses travaux, la Commission royale examine de près l'infrastructure des transports à la lumière des projets mis de l'avant pour le développement du secteur riverain.

Notre groupe s'est également demandé si les projets de développement prévoyaient suffisamment de services et d'installations publiques (par exemple des écoles, des cliniques, des magasins, des parcs et des espaces libres). Il semble bien que, à mesure que les travaux d'aménagement progresseront, les pressions sociales et économiques rendront ces installations si nécessaires qu'il faudra empiéter sur les terrains avoisinants pour pouvoir les aménager. Si cela se produisait, l'équilibre social et économique entre tous ces terrains pourrait bien s'en trouver perturbé. Pour éviter cela, nous suggérons de prévoir, dans les plans actuels, suffisamment d'espace pour des écoles, des postes de police et de pompiers, et tous les autres services publics qu'on trouve dans un quartier bien organisé.

Il y aurait possibilité de relier la partie est des terrains ferroviaires avec la gare Union, le terrain de Postes Canada et les terrains situés immédiatement au sud. La gare Union deviendrait en quelque sorte le noyau des réseaux CN et CP, de VIA Rail, de GO-Transit, des services de la TTC et du service d'autobus interurbain, actuellement installés ailleurs. Le public aurait ainsi plus facilement accès à tous les modes de transport et cela stimulerait l'utilisation des transports publics.

Les terrains visés, particulièrement celui de Postes Canada, appartiennent en grande partie à des organismes publics ou alors sont administrés par des organismes du genre, et ils sont essentiels à la réalisation du projet. Nous pressons la Commission royale d'enquête de chercher à obtenir de la Société des postes qu'elle inclue dans ses "appels de déclarations d'intérêt" le projet d'un terminus polyvalent et qu'elle profite de sa propriété du dessus pour rentabiliser, au besoin, le terminus.

Nous estimons que cette possibilité cadre avec le mandat de la Commission royale parce que le gouvernement fédéral est en cause et parce qu'elle nécessite la coopération d'autres ordres de gouvernement. Les détails du projet sont encore à arrêter et il reste aussi à créer une organisation pour s'en occuper.

Le réaménagement de ces terrains et de ceux qui sont situés au nord de la rue Front sera déterminant pour la croissance économique dans les dix à vingt prochaines années. Les répercussions économiques du projet se feront sentir surtout au stade de l'élaboration et de la construction, mais l'augmentation de la densité de population et du développement commercial près du centre de la ville créera également des emplois à plein temps.

Le Groupe de travail incite les autorités à examiner soigneusement la possibilité d'élargir l'infrastructure existante, particulièrement les transports publics, l'accès et le stationnement, et d'agrandir la superficie du centre des congrès pour qu'il puisse accueillir davantage de salons professionnels. Le Groupe pense en effet qu'en prenant ces mesures, il ne serait peut-être pas nécessaire d'investir dans un nouveau centre de commerce international (discuté plus tôt). Un centre du genre pourrait peut-être être aménagé à Exhibition Place une fois que l'infrastructure de transport et les autres services qui sont nécessaires pour stimuler les initiatives privées auraient été mis en place.

La majorité des membres du Groupe de travail pensent que les projets mis de l'avant pour l'aménagement des terrains ferroviaires pourra permettre une utilisation intéressante et dynamique du site. Le travail de planification étant cependant assez avancé sur ce projet d'une grande complexité, il serait sans doute difficile, à ce point-ci, d'apporter au plan quelque modification que ce soit.

Bien que la majorité des membres du Groupe trouve le projet dynamique et intéressant, la minorité estime cependant que le projet, dans sa conception actuelle, ne cadre pas avec le plan officiel d'urbanisme de la ville de Toronto, lequel prévoit des immeubles à l'échelle humaine, avec des services sociaux et des installations récréatives en nombre suffisant, le tout en tâchant d'éviter la

congestion routière et la pollution. Bref, "une ville faite pour tous les Torontois, et non seulement une chasse gardée pour les riches" (note adressée par le commissaire à la planification et au développement au comité de l'aménagement du territoire, le 28 novembre 1983; nous soulignons.)

Le projet d'aménagement des terrains ferroviaires ne cadre pas du tout avec cette façon de voir, car on propose plutôt un vaste réaménagement commercial du centre de la ville qui entraînera le flux et le reflux, chaque jour, de foules immenses dans la ville ainsi qu'une concentration extrêmement élevée de logements de luxe en copropriété sans qu'on ait apparemment pensé à leur fournir les services qu'on trouve ordinairement dans un quartier. Un développement commercial aussi intensif menace également de déborder sur les terrains industriels avoisinants, ce qui accélérerait la fuite des industries dans un secteur où de nombreuses usines ont déjà fermé leurs portes.

Les tenants de l'opinion minoritaire du Groupe incitent donc la Commission royale à recommander à la ville d'examiner de fort près l'évolution du projet. Chaque fois qu'une société ferroviaire viendra demander la suppression de la désignation "zone d'aménagement différé" ("H") pour une parcelle de terrain, la ville devra auparavant s'assurer, comme le dit la Commission des affaires municipales de l'Ontario dans son rapport, qu'on a prévu les égouts et l'infrastructure de transport nécessaires et qu'on a résolu de façon satisfaisante les problèmes d'environnement.

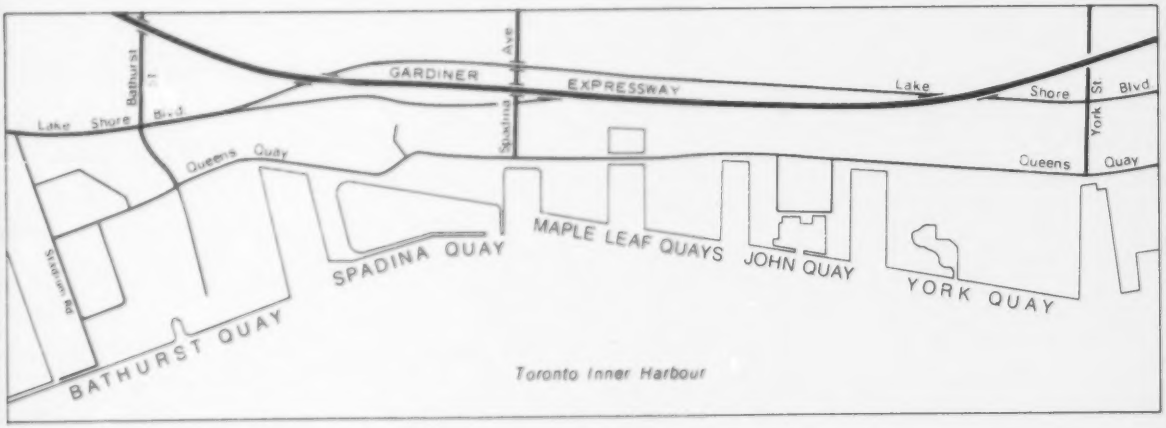
La ville devrait également veiller à ce qu'il y ait un nombre suffisant de logements à prix abordable et de logements familiaux et qu'on ait prévu aussi les services nécessaires dans un quartier résidentiel. À voir les plans actuels, il paraît peu probable qu'il y aura un nombre suffisant de logements familiaux et il paraît difficile aussi d'assurer un milieu propice à l'implantation de logements de ce genre.

5. *Harbourfront*[4]

En octobre 1972, le gouvernement du Canada décide d'aménager un parc urbain sur 35 hectares (86 acres) de terrain dans le secteur riverain central (carte 6). Une société d'État, mieux connue sous le nom de la Harbourfront, est constituée et chargée d'administrer ce terrain pour les Torontois. Le gouvernement soutient qu'il veut ainsi empêcher une autre menace envers le secteur riverain, la construction d'un "rideau de céramique", un aménagement de tours d'habitation, qui isolerait les Torontois du bord de l'eau.

Pendant les cinq ou six premières années de son existence, la Harbourfront se caractérise par son indécision et une absence apparente de direction. Elle a de la difficulté à remplir son mandat, et les relations entre ses planificateurs et les politiciens sont tendues. Son conseil d'administration se débat avec divers plans -- à savoir démolir le vieil entrepôt terminal et le dépôt de glace adjacent ou construire sous l'autoroute Gardiner un bâtiment de la grandeur de plusieurs terrains de football qui contiendrait les dossiers d'un seul ministère fédéral, et il cherche à déterminer le sens et la vocation du parc urbain qu'il a pour mission d'aménager. Au cours de cette période, la Harbourfront met en oeuvre quelques programmes, qui ne donnent généralement pas de bons résultats, pour obtenir la participation du public à la planification du parc, fait un certain nombre de tentatives pour réaliser un consensus concernant les objectifs d'aménagement et procède à quelques réorganisations internes.

4. Cette partie utilise des renseignements tirés de "Redevelopment of the North American Water-Frontier: The Case of Toronto" de Gene Desfor, Michael Goldrick et Roy Merrens, dans B.S. Hoyle, D.A. Pinder et M.S. Husain (édit.) Revitalizing the Waterfront, London. Belhaven Press, 1988.



Carte 6. Terrains de la Harbourfront

Après ces premières années incertaines, la structure de la Harbourfront est modifiée de façon qu'elle remplisse plus efficacement son rôle de promoteur. En 1978, elle présente un plan général, intitulé Development Framework, qui favorise des utilisations mixtes associant des aménagements commerciaux et résidentiels à diverses installations récréatives. Avec l'acceptation de ce plan, la notion d'un "parc urbain" est remplacée par celle d'un "tissu urbain" qui s'étendrait jusqu'au secteur riverain.

Parvenir en sept ans à l'autonomie financière est l'objectif central du plan d'aménagement de 1978; les améliorations d'infrastructure seraient financées par une subvention du gouvernement fédéral, alors que l'excédent de recettes provenant des projets d'aménagement servirait à payer les nombreux programmes artistiques, récréatifs et culturels. Les coûteux préparatifs et travaux d'infrastructure qui doivent appuyer l'aménagement des terrains pour des utilisations mixtes, et la possibilité que la nécessité de verser à tout jamais une subvention opérationnelle puisse éventuellement refroidir l'enthousiasme du gouvernement portent le personnel de la Harbourfront à rechercher l'autonomie financière. Malheureusement, au nom de cette stratégie, des biens publics ont été échangés contre des fonds d'exploitation — technique douteuse qui compromet la stabilité financière des organismes gouvernementaux à l'échelle locale.

À la fin de 1980, le nouveau plan de la Harbourfront est approuvé par le gouvernement du Canada et la ville de Toronto, qui signent une entente-cadre. Dès lors, l'aménagement va bon train : en 1985, on estime que les projets en cours et les engagements futurs de la Harbourfront totalisent 281,7 millions de dollars et représentent une surface brute de 267 300 mètres carrés (2 877 129 pieds carrés) (Currie, Coopers & Lybrand, "The Need For and Economic Benefits of the Harbourfront Streetcar Line", 1985, pièce 3 et annexe II).

La croissance des programmes artistiques, récréatifs et culturels est également rapide. En 1986, par exemple, 4 000 événements publics sont tenus au coût de 11 millions de dollars (The Toronto Star, le 24 septembre 1987).

En 1986, le nombre croissant de nouvelles constructions, l'absence de parcs, la configuration de l'ensemble du projet et la conception d'un certain nombre d'immeubles à Harbourfront suscite une vive controverse. Au printemps de 1987, plusieurs immeubles en copropriété, élevés et étroits, qui semblent violer des critères de conception raisonnables et sont jugés laids et de mauvaise qualité, deviennent la cible des attaques. De nombreuses personnes déplorent que l'on n'ait pas construit à leur place des immeubles résidentiels à l'échelle humaine, dont l'emplacement aurait été choisi spécialement pour dissimuler l'autoroute Gardiner.

D'aucuns se demandent aussi pourquoi la Harbourfront doit être si cachotière au sujet de ses rapports financiers et autres avec les promoteurs. Pendant que le président du conseil d'administration de la Harbourfront maintient qu'il y a "trop de vert" dans le secteur, les critiques dénoncent le "rideau de béton qui s'élève du côté des quais". Une grande partie des multiples reproches proviennent cependant du sentiment profond que la Harbourfront a trahi son engagement envers le public et que le moment est venu de faire le point et de déterminer dans quelle direction l'aménagement doit aller. On revendique donc une obligation de rendre compte plus stricte pour la Harbourfront et une vision plus cohérente pour l'ensemble de la région.

Construction de navires dans le secteur riverain de Toronto.

Photo gracieusement fournie par les City of Toronto Archives, G & M 80194.

Le gouvernement du Canada et la ville de Toronto entreprennent tous deux un examen de la Harbourfront, et ils imposent des mesures intérimaires (p. ex., des gels de construction) pour limiter temporairement les travaux d'aménagement. De plus, la Harbourfront étudie sa propre situation.

Le gouvernement du Canada entame son examen en avril 1987, et demande au professeur Gary Hack, spécialiste de design urbain au Massachusetts Institute of Technology, de fixer un nouveau cap pour la Harbourfront. En juillet 1987, ce dernier recommande :

1. que soit établi un nouveau plan de design urbain pour guider l'aménagement;

2. que soient mises en place des procédures plus strictes touchant l'orientation et le suivi des projets d'aménagement;

3. que soit adopté un plan à long terme en ce qui concerne les activités culturelles et les programmes publics à Harbourfront.

La ville amorce son propre examen en février et, en juillet, elle affirme que tout nouveau plan d'aménagement du secteur de Harbourfront doit atteindre les objectifs suivants :

1. fournir tous les liens physiques (pour voitures et piétons) et visuels possibles entre les terrains ferroviaires et Harbourfront;

2. prévoir une zone essentiellement publique d'espaces libres au sud de Queen's Quay, et une zone située au nord à aménager en blocs d'habitation;

3. inclure un réseau d'espaces libres donnant directement accès au lac Ontario et comprenant 16,2 hectares (40 acres) de parcs publics, lesquels sont reliés entre eux et clairement destinés à être utilisés à longueur d'année par le public.

Dirigé par l'architecte George Baird, le Comité d'examen de la Harbourfront produit un nouveau plan, intitulé Harbourfront 2000, qui énonce trois principes de design fondamentaux : un réseau d'espaces libres de grande qualité; un grand boulevard riverain; et une architecture particulière pour les bâtiments. Cependant, Harbourfront et la ville ont une idée complètement différente de ce qui constitue un réseau d'espaces libres : la première estime qu'un tel réseau doit faire partie d'une expérience urbaine et la seconde, une expérience champêtre. Comme la Harbourfront doit attirer des visiteurs en toutes saisons, elle maintient que son plan d'espaces libres tient compte du fait que le climat est froid et venteux pendant une grande partie de l'année. Elle affirme que des parcs plus conventionnels existent dans d'autres parties du secteur riverain (p. ex., les îles de Toronto), et que l'environnement dur et exposé du lac Ontario n'est pas propice à des activités à longueur d'année.

Les différences entre la façon dont la Harbourfront et la ville voient les espaces libres et estiment la superficie des parcs qui doivent être aménagés créent de graves mésententes entre elles durant une bonne partie de 1988. En février, le conseil de ville impose un règlement municipal qui bloque temporairement les travaux d'aménagement. Les édiles critiquent la Harbourfront parce qu'elle n'a pas fourni à la ville, comme elle l'avait promis, 16,2 hectares (40 acres) pouvant servir à des parcs.

En août, le conseil municipal et le personnel de la Harbourfront proposent que la société transfère l'espace libre en deux étapes : 13 hectares (32 acres) seraient transférés immédiatement et on s'entendrait subséquemment au sujet de 3,2 hectares (8 acres). Toutefois, cette proposition est rejetée par le conseil d'administration de la Harbourfront, et le conseil municipal prolonge le gel d'un autre six mois, jusqu'en juin 1989. Des discussions sont actuellement en cours en vue de résoudre cette impasse.

Malgré le gel de la construction, les activités de la Harbourfront continuent d'avoir des conséquences économiques importantes, comme l'indique une de ses publications intitulée Harbourfront: Toronto's Waterfront Vision. Ces conséquences sont résumées au tableau 8.

TABLEAU 8: Conséquences économiques directes de la Harbourfront

	1986-1987	1991-1992
Emplois*	2 850	8 890
Revenu personnel produit	56 754 900 $	172 500 000 $
Impôt sur le revenu personnel	6 785 100 $	20 500 000 $
Évaluation résidentielle/ Commerciale	24 350 000 $	72 000 000 $
Impôt foncier	8 050 000 $	24 200 000 $
Visiteurs	3 000 000	10 762 400
Dépenses des visiteurs**	42 000 000 $	161 436 000 $

* Ne comprend pas la production des activités culturelles, mais inclut les employés de la Harbourfront Corporation

** D'après un sondage mené à l'été 1985 [12 $/visiteur (1986) -- 15 $/visiteur (1992-1992)]

Source : Harbourfront Corporation. Harbourfront: Toronto's Waterfront Vision, Toronto: Harbourfront Corporation, 1987.

L'autonomie financière recherchée par la Harbourfront Corporation fait l'objet d'une attention considérable. Cet objectif, il faut le noter, avait été accepté à un moment où la conjoncture économique était particulièrement défavorable, ce qui le fait paraître plus souhaitable qu'il ne l'aurait été en période d'expansion, et il a porté la Harbourfront à entreprendre des projets d'aménagement qu'elle n'aurait peut-être pas accepté en temps normal.

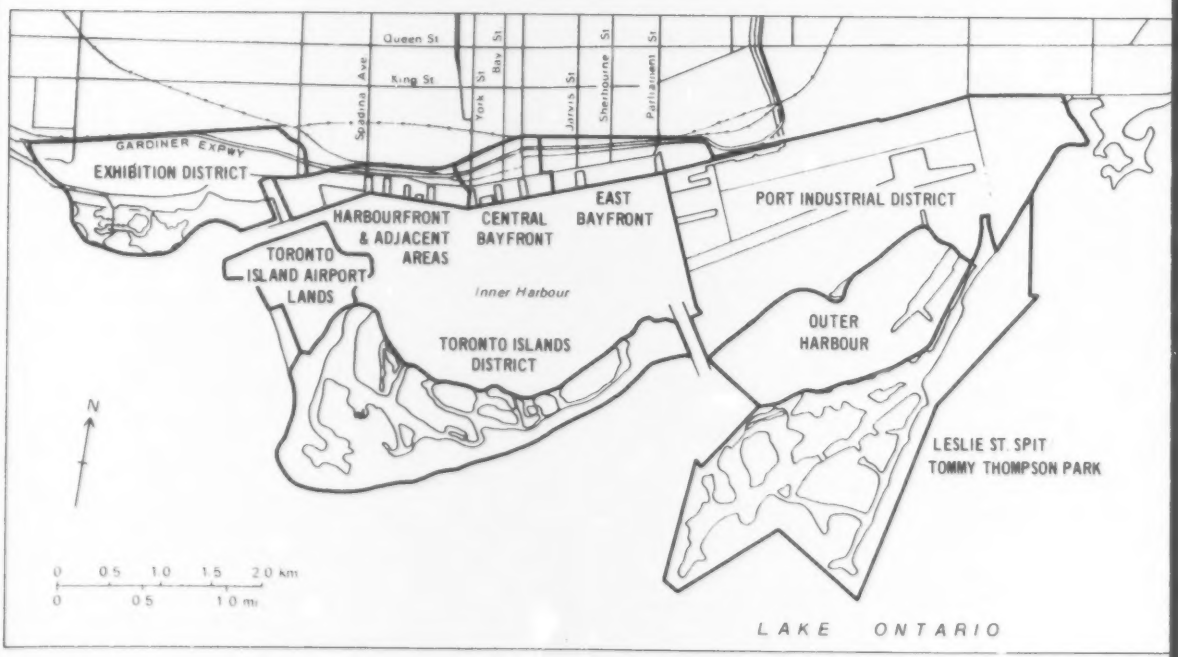
Cet objectif donne aussi lieu à un cadre de financement et d'exploitation qui accorde une autonomie considérable à la Harbourfront Corporation et la rend responsable seulement envers le ministre des Travaux publics à Ottawa. Pourvu que la Harbourfront s'achemine vers l'autonomie, le gouvernement semble satisfait de la laisser mener sa propre barque. En outre, elle n'est pas tenue de rendre compte de ses programmes et de ses activités d'aménagement dans le cadre d'une structure à multiples paliers.

Cette absence de structure d'examen crée un environnement dans lequel le conseil d'administration de la Harbourfront Corporation se concentre essentiellement sur ses objectifs financiers et devient indifférent et insensible à ses responsabilités publiques. À cause de l'importance de cette question, le Groupe de travail est d'avis qu'il y a lieu d'entreprendre, à l'échelon local, l'élaboration des protocoles financiers nécessaires à la budgétisation, à la justification et à l'analyse des initiatives.

6. *Central Bayfront*

Il s'agit de la partie du secteur riverain qui se trouve directement au sud du centre-ville de Toronto (carte 7). Il est situé sur des terrains créés par des travaux de remblayage entrepris au XIX^{e} siècle à la demande des compagnies ferroviaires qui réclamaient plus de terrains, et poursuivis pendant le siècle présent afin d'étendre les installations portuaires et les sites industriels. Le littoral actuel est maintenant plus de trois quarts de kilomètre au sud de son emplacement original, rue Front. Le fait que le siège social de la THC, qui était autrefois au bord de l'eau, est maintenant enfermé dans un réseau routier bien au nord de Harbourfront, permet de comprendre un peu l'envergure des travaux de remblai qui ont été entrepris.

La ville de Toronto considérait le secteur de Central Bayfront comme celui où "le centre-ville s'étendra au sud vers le lac". Il est stratégiquement situé entre les rues Yonge et York, et sa proximité du centre-ville le rend extrêmement propice à l'aménagement. La ville envisageait de le revitaliser en y fournissant de nouveaux aménagements commerciaux et résidentiels ainsi que des installations améliorées pour les piétons et les véhicules. Il devait aussi y avoir un prolongement du district financier et un nouveau réseau d'espaces libres qui relierait le centre-ville de Toronto au lac.



Carte 7. Le secteur riverain central de Toronto

Le potentiel du secteur de Central Bayfront devient évident en 1962, lorsque le Toronto Star achète le terrain où se trouve actuellement son siège social. Cette même année, la ville de Toronto et les Commissaires du havre de Toronto concluent une entente avec la Marvo Corporation afin de réaménager l'ancienne propriété des Canada Steamship Lines, située en face du Star.

Depuis lors, deux immeubles massifs ont été construits, à savoir le siège social du Toronto Star, l'hôtel Harbour Square et des habitations en copropriété. Quatre autres projets sont à divers stades d'achèvement, soit le World Trade Centre, Waterpark Place (phases 1 et 2), One York Quay, et le Marine Terminal 27.

On a commencé la construction du World Trade Centre, complexe qui occupera un terrain de choix de 3 hectares (7,5 acres) dans le secteur de Central Bayfront et coûtera 40 millions de dollars. Annoncé en 1984, ce centre a été approuvé par le conseil municipal en décembre 1986. La York Hanover Company et la Camrost Development Corporation sont les principaux promoteurs du complexe, qui comprend trois tours de bureaux de 27 à 37 étages et une surface brute combinée de 161 000 mètres carrés (1,7 million de pieds carrés), ainsi que deux luxueuses tours d'habitation en copropriété. Ces tours compteront 25 et 32 étages et auront une surface brute totale de 66 000 mètres carrés (700 000 pieds carrés); elles seront reliées entre elles par plusieurs petits immeubles.

La première phase de Waterpark Place, tour de bureaux de 26 étages, s'est ouverte en septembre 1986. La deuxième phase, qui vient d'être commencée, comprendra une tour de bureaux de 18 étages ayant une surface brute totale de 26 700 mètres carrés (282 000 pieds carrés) ainsi qu'un centre commercial recouvert d'un dôme qui reliera les deux immeubles. La construction de deux tours d'habitation en copropriété à l'ouest des immeubles de bureaux est également prévue.

Le terrain sur lequel sera construit One York Quay a été acheté par la Graywood Developments Ltd. en février 1987 de la Campeau Corporation Ltd. Il faisait partie d'une entente signée en 1962 par les Commissaires du havre de Toronto, la ville de Toronto et la Marvo Construction Co. (la Campeau Corporation a subséquemment assumé les droits de la Marvo). Ce projet comprend deux tours d'habitation en copropriété de 38 et 39 étages. La ville avait d'abord approuvé la construction de 487 unités résidentielles, mais la Graywood a subséquemment demandé et obtenu l'autorisation d'en construire 325 de plus, ce qui représente un total de 812 unités.

Le quatrième complexe porte le nom de la construction qui s'élevait à l'origine au même endroit, soit le Marine Terminal 27. Ce terrain, acheté en 1987 des Commissaires du havre de Toronto par la Avro Corporation pour 24 millions de dollars, s'étend sur près de 3,6 hectares (9 acres) au bord de l'eau. Aucun plan n'a été annoncé en vue de son aménagement, mais des utilisations commerciales et résidentielles mixtes sont prévues.

Lorsque ces quatre projets seront terminés, le secteur de Central Bayfront sera presque complètement réaménagé, à l'exception de deux sites éventuellement importants, le terrain de la Sûreté de l'Ontario au 90, rue Harbour, et le 8, rue York. La propriété de la Sûreté de l'Ontario se compose d'un immeuble d'administration de cinq étages et d'un garage central situés sur 1 hectare (2,5 acres) environ; la Sûreté compte se réinstaller à Brampton à la fin de 1991.

Le 8, rue York, anciennement la Ontario Welcome House, est la propriété de la Harbourfront Corporation. Il est stratégiquement situé du côté ouest de la rue York, et la Harbourfront a l'intention d'y encourager l'activité commerciale en y construisant des immeubles d'environ 15 étages.

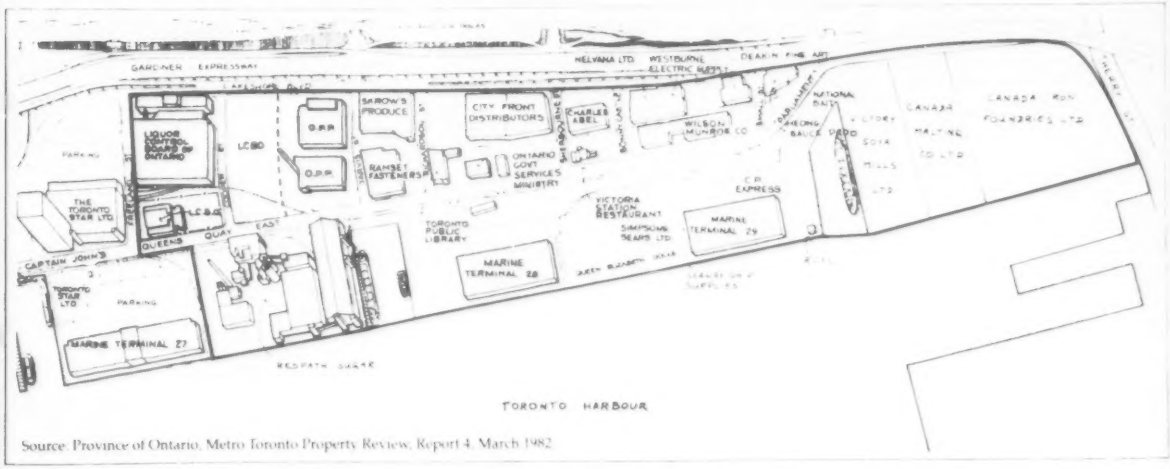
Lorsque la Sûreté de l'Ontario déménagera, son terrain offrira des possibilités de réaménagement intéressantes. Il y a un bon accès, malgré la circulation parfois intense, à l'autoroute Gardiner et une vue restreinte sur le lac. L'autoroute Gardiner, les bretelles d'accès et la circulation routière rendent les environs immédiats du terrain assez déplaisants pour les piétons, et nous croyons que cette adresse ne prêterait pas à une utilisation résidentielle familiale. Il se peut qu'elle puisse toutefois loger des bureaux commerciaux ou des immeubles luxueux d'habitation en copropriété.

En 1987, la valeur de cette propriété a été estimée à 15,4 millions de dollars, compte tenu du zonage en vigueur à l'époque. Elle pourrait valoir 36,7 millions de dollars si elle était complètement réaménagée pour l'activité commerciale (Comay Planning Consultants, 1987, Report One, p. 21).

Le réaménagement du secteur de Central Bayfront soulève deux grandes questions. D'abord, le prolongement du district commercial central au sud jusqu'au lac s'est fait en l'absence d'une politique d'aménagement globale pour le secteur riverain. Le secteur de Central Bayfront a été considéré comme une extension du district commercial, et les intérêts régionaux n'ont pas été pris en considération. La lourdeur des immeubles en voie de construction dans cette zone et leur emplacement, qui bloque souvent toute vue du lac, sont aliénants et aident à détourner la population du bord de l'eau.

La deuxième question concerne des projets comme Harbour Square, l'immeuble du Toronto Star, le Marine Terminal 27, et deux tours d'habitation en copropriété au World Trade Centre. Ces projets ont été rendus possibles par la vente de terrains publics au secteur privé -- terrains qui seront probablement perdus à tout jamais pour le public.

Cette vente des meilleurs terrains au secteur privé était indésirable, même si les travaux de réaménagement s'intègrent dans un plan d'ensemble bien conçu. En outre, d'autres terrains publics pourraient être perdus, malgré ce qu'on ait dit publiquement. À cet égard, il y a lieu de se souvenir des arrangements complexes intervenus entre la ville de Toronto, les Commissaires du havre de Toronto et la Dover Elevator Company.



Source: Province of Ontario, Metro Toronto Property Review, Report 4, March 1982

Carte 8. Le secteur East Bayfront de Toronto.

7. East Bayfront

Les plans et enjeux

Le secteur de East Bayfront (carte 8) relie les réaménagements commerciaux et résidentiels de forte densité à l'ouest et les terrains portuaires industriels à l'est. Les aménagements résidentiels St. Lawrence sont situés au nord.

Les vastes travaux de réaménagement entrepris dans le centre urbanisé ont déjà rejoint le bord de l'eau dans le secteur de Central Bayfront, et les forces du marché semblent lorgner des terrains riverains situés tout près, à l'est. On a affirmé que, étant donné leur valeur, les terrains dans le secteur de East Bayfront ne se prêteraient qu'à des utilisations intensives de nature commerciale ou résidentielle. Toutefois, le secteur loge depuis longtemps les industries qui ont besoin d'eau ou qui ont des rapports avec l'eau — tradition reconnue par le fait qu'il est désigné pour l'activité industrielle par la politique publique.

La bataille pour conserver le caractère industriel du secteur de East Bayfront a déjà commencé, mais son issue est loin d'être certaine. La politique publique, pendant la vague actuelle de réaménagement, pourrait avoir une incidence de taille sur la décision soit de transformer le secteur en zone commerciale et résidentielle soit de lui conserver son caractère industriel. En 1988, le département de planification de Metro Toronto a estimé qu'il y avait 2 731 emplois dans le secteur, mais on pourrait en créer beaucoup plus.

Les utilisations de terrain sont influencées par la présence de plus de 15 propriétaires publics et privés. La distribution et la taille des propriétés, les besoins financiers des propriétaires, ainsi que la conjoncture politique en général détermineront si ce sont les forces du marché ou l'orientation politique qui l'emporteront.

Les principaux propriétaires sont la province d'Ontario (par l'entremise de ses organismes, la Régie des alcools de l'Ontario et la Sûreté de l'Ontario), les Commissaires du havre de Toronto, plusieurs grandes entreprises (Redpath Sugars Limited, Victory Soya Mills Limited, Canada Malting

Company Limited, Charles Abel, etc.) ainsi que les propriétaires de l'ancien site d'industrie lourde Canron, maintenant inutilisé.

Les utilisations qui seront faites des terrains situés dans le secteur de East Bayfront seront également influencées par un certain nombre de facteurs externes. Par exemple, si le type d'aménagement qui existe dans la région de Central Bayfront se déplace vers l'est, les propriétaires voudront profiter de l'énorme potentiel du secteur pour y construire des immeubles à bureaux et des édifices commerciaux. Le Toronto Star, dont l'immeuble est situé à l'extrémité ouest de la zone et abrite du matériel de production de journaux et des bureaux, songe à étendre ses installations en construisant sur des terrains adjacents ou à se réinstaller complètement. Il semble que des plans d'expansion ne soient pas actuellement à l'étude, mais que la réinstallation de l'usine en banlieue soit une possibilité.

La partie de l'immeuble qui sert à la production de journaux influe nettement sur le caractère industriel du secteur et le réaménagement de l'immeuble du Star aurait une incidence de taille sur la région de East Bayfront. Les voisinages au nord pourraient exercer des pressions sur les autorités publiques pour qu'elles excluent les activités industrielles, qu'ils considèrent comme "inacceptables", parce qu'elles amènent camions, bruit, mauvaises odeurs et poussière.

Dans cette partie de notre rapport, nous traitons des grandes questions soulevées par la lutte qui se livre à l'égard du secteur de East Bayfront. Parce que ces questions sont particulièrement compliquées, nous aimerions expliquer la structure de cette partie. Ainsi, nous examinons trois groupes principaux qui influenceront le résultat de la lutte, à savoir les gouvernements et les organismes gouvernementaux, les partisans du logement et le secteur privé. Nous nous penchons d'abord sur les lignes de conduite proposées par l'administration municipale, Metro Toronto et le ministère provincial du Logement, de même que sur les plans des Commissaires du havre de Toronto. Nous étudions ensuite l'influence de ceux qui favorisent le logement dans le secteur de East Bayfront. Enfin, nous décrivons les intérêts des grands propriétaires du secteur

privé dans la région. À la fin, nous présentons un certain nombre de recommandations concernant le secteur de East Bayfront.

La ville de Toronto a désigné le secteur de East Bayfront comme zone d'activité industrielle. Le conseil municipal a récemment adopté une modification du Plan officiel concernant le secteur riverain central, laquelle affirme que : "Le Conseil appuie et encourage un rôle industriel continu et élargi pour le Port Industrial District (et) le secteur de East Bayfront ..." (City of Toronto. Official Plan Amendment for the Central Waterfront, 1978, chapitre 5A.15). Un autre énoncé de principe dit ceci :

> Le secteur de East Bayfront est un district industriel viable qui restera industriel. La ville encouragera et aidera l'intensification des utilisations industrielles, y compris des utilisations commerciales et institutionnelles connexes qui s'imposent, sur les terrains actuellement sous-utilisés où une telle intensification, de l'avis du conseil, n'aura pas un effet environnemental négatif sur les quartiers résidentiels voisins [ibid, chapitre 5A.31].

La ville a adopté des règlements de zonage en vue de mettre en oeuvre les lignes de conduite énoncées dans le Plan pour le secteur riverain central. L'une des principales modifications concerne la réduction du zonage dans le secteur de East Bayfront, ce qui a entraîné une réduction correspondante dans la taille maximale des immeubles permis dans la région. La superficie totale de ces derniers doit maintenant équivaloir à trois fois, plutôt qu'à sept à douze fois comme au préalable, la taille du terrain sur lequel ils sont situés. Cette réduction pourrait diminuer la rentabilité éventuelle de chaque lot. L'objet de cette ligne de conduite, comme l'a indiqué la ville, est de faire en sorte que la hauteur des immeubles convienne à l'industrie.

Les nouveaux règlements municipaux de zonage indiquent aussi les utilisations permises dans la région : production de matériel électronique, services informatiques et réparation d'ordinateurs, écoles, et divers services commerciaux (City of Toronto, Land-Use Committee Report nº 19). Si la poursuite des utilisations industrielles existantes est permise (traitement de données, reproduction, ateliers et

studios, communications, fabrication légère, etc.), l'association de l'activité industrielle de deuxième génération avec l'industrie existante pourrait augmenter nettement les utilisations de terrain.

Selon le Plan officiel modifié de la ville pour le secteur riverain, le logement n'est pas une utilisation permise dans la région de East Bayfront. Même si les documents de planification préliminaires indiquent que l'aménagement résidentiel a été pris en considération, le plan de la ville interdit ce type d'aménagement et exige le maintien de la vocation industrielle du secteur de East Bayfront. Les activités commerciales connexes ont également été limitées de façon à minimiser les pressions d'aménagement qui "iraient à l'encontre de l'objectif principal des utilisations de terrain dans le secteur de East Bayfront ... c'est-à-dire promouvoir le réaménagement en vue d'utilisations industrielles légères conformément aux politiques de développement économique de la ville" (City of Toronto, Planning and Development Report to Land Use Committee, le 25 avril 1983, p. 13).

Une décision finale concernant le Plan officiel modifié de la ville pour le secteur riverain central et les règlements municipaux de zonage n'a pas encore été prise. Même si le conseil municipal a adopté ces plan et règlements, des propriétaires privés ont demandé à la Commission des affaires municipales de l'Ontario de les examiner. Espérant maximiser leurs investissements, les propriétaires des terrains devant être réaménagés s'opposent à la réduction du zonage et aux autres limites imposées au type d'aménagement permis dans le Plan officiel révisé.

Metro Toronto revoit actuellement son Plan officiel, lequel traite de la place de l'industrie dans la région métropolitaine et contient une disposition générale selon laquelle le "Conseil s'efforcera d'augmenter les occasions d'emploi dans les zones industrielles désignées ... [et] appuie les lignes de conduite destinées à limiter les utilisations incompatibles ou opposées tout en reconnaissant que certaines de ces utilisations pourraient être utiles" (Metropolitan Toronto. Official Plan, chapitre 3E). Dans un document de référence rédigé pour l'examen, le secteur de East Bayfront est compris dans l'une des zones industrielles, le Toronto Central Area-Waterfront Industrial Area.

Alors qu'aucune recommandation précise n'est présentée à son égard, on reconnaît qu'il faudra évaluer les utilisations de terrain futures à la lumière des changements qui surviendront dans l'activité industrielle dans Metro Toronto.

Metro Toronto vient d'adopter une stratégie de développement économique qui devrait se répercuter sur l'industrie riveraine en général et sur le secteur de East Bayfront en particulier. En un mot, elle a énoncé une série de principes qui portent sur a) les secteurs commerciaux dans l'agglomération de Toronto, b) la croissance et le développement de vastes entreprises innovatrices, c) une vision internationale pour Metro Toronto et son milieu d'affaires, et d) une perspective régionale, l'accent étant mis sur des activités propres à encourager le développement et à jouer un rôle de catalyseur. À partir de ces principes, elle a élaboré une stratégie axée sur la collaboration et la planification des dirigeants clés dans le monde commercial, éducatif, syndical et gouvernemental.

Metro Toronto aimerait poursuivre de nouveaux partenariats susceptibles de stimuler la croissance industrielle, attirer les sièges sociaux des grandes entreprises, intéresser les établissements de recherche et de développement, établir des programmes d'infrastructure importants, et élaborer, sur les plans fédéral et provincial, des politiques plus à même d'appuyer les activités commerciales. Si Metro veut que ses efforts soient couronnés de succès, elle devra évaluer tous les secteurs convenant au développement commercial et industriel. De toute évidence, le secteur de East Bayfront en fait partie.

En plus de la ville et de Metro Toronto, la province d'Ontario s'occupe directement de East Bayfront. Ses responsabilités généralement importantes dans le secteur riverain sont encore plus vastes dans le secteur de East Bayfront du fait qu'elle est propriétaire de 6,3 hectares (15,5 acres) actuellement occupés par la Régie des alcools et la Sûreté de l'Ontario. La province a indiqué que sa ligne de conduite accorde la priorité aux utilisations résidentielles sur les terrains qui deviennent accessibles au réaménagement. Or, il est fort possible que ce soit bientôt le cas des terrains de la Régie des alcools et de la

Sûreté de l'Ontario. Les recommandations du Groupe de travail touchant ces terrains sont étudiées en détail dans la prochaine partie du présent rapport.

La Toronto Harbour Commissioners, organisme du gouvernement du Canada, aménage depuis longtemps des terrains pour des utilisations industrielles dans le secteur riverain. Même si elle a déjà vendu un grand nombre de ses propriétés dans le secteur de East Bayfront, elle est toujours propriétaire de terrains riverains d'une grande valeur sur les quais Queen Elizabeth, où se trouvent les Marine Terminals 28 et 29.

La THC a dressé un plan de développement conceptuel qui prévoit des utilisations "industrielles de transition" dans cette zone; cette désignation qui semble assez générale, donne à la THC la flexibilité dont elle a besoin pour s'adapter aux conditions du marché. Le plan conceptuel prévoit la construction de bureaux, de magasins et de stationnements dans le secteur, lequel, en raison de sa désignation "industrielle de transition", devra également accueillir des commerces, des industries et des entreprises de recherche et de développement, comme toutes les autres régions désignées à ce titre d'ailleurs.

La situation du logement dans le Toronto métropolitain est si inquiétante qu'elle a porté de nombreux groupes et organismes gouvernementaux à recommander des utilisations résidentielles dans presque tous les terrains qui deviennent accessibles au réaménagement, et certains groupes considèrent le secteur de East Bayfront comme le prolongement naturel de voisinages existants au nord. Des groupes gouvernementaux au niveau municipal et provincial recommandent instamment le prolongement des utilisations résidentielles au sud, vers le secteur de East Bayfront, recommandation qui a été reprise par le Groupe de travail sur le logement et les voisinages dans son rapport à la Commission royale.

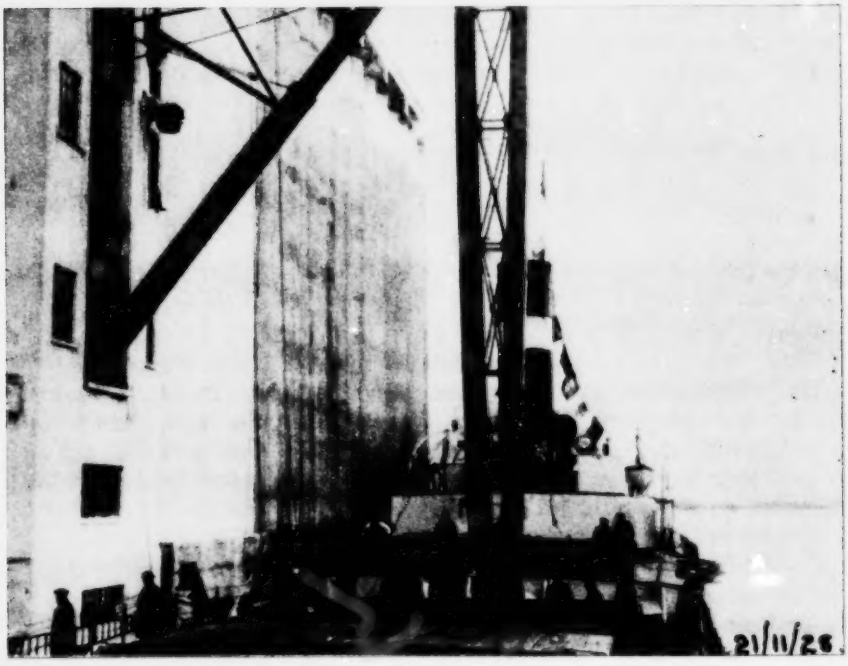
Récemment, la ville de Toronto et la province d'Ontario ont annoncé un projet conjoint en vue de la construction d'un vaste aménagement résidentiel, le St. Lawrence Square, immédiatement au nord-est du secteur de East Bayfront.

Les entreprises sont préoccupées depuis un certain temps déjà de leur avenir dans le secteur de East Bayfront, et elles veulent que la ville déclare clairement ses intentions à l'égard du secteur. Cinq grands fabricants se sont déjà regroupés pour former une association, la South East Toronto Industrial Awareness Organization (SETIAO), qui représentera les intérêts de l'industrie dans la partie sud-est de Toronto, et particulièrement dans le secteur de East Bayfront et dans le Port Industrial District. Cette association a été fondée par Redpath Sugars Limited, Lever Brothers Ltd., Victoria Soya Mills, Colgate-Palmolive Canada, et Baines and David Steel. Selon une déclaration récente de la SETIAO : "... nous ne laisserons pas quelqu'un planifier notre disparition sans ne rien dire" (Témoignage de Tom Chandler devant la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, le 11 mai 1989, p. 2).

Les entreprises membres de la SETIAO affirment qu'elles ne quitteront pas leurs emplacements actuels et elles s'engagent à assurer l'intégrité industrielle du sud-est de Toronto. Les membres fondateurs de la SETIAO ont environ 1 600 employés et injectent plus de 55 millions de dollars par année dans l'économie locale grâce à l'achat de biens et de services. L'association veut qu'un "environnement industriel légitime" [ibid, p. 6] soit maintenu dans le secteur, ce qui exclut les logements.

Les plans envisagés par divers propriétaires dans le secteur de East Bayfront sont peu détaillés et incomplets. La plupart des propriétaires attendent l'issue des audiences de la Commission des affaires municipales de l'Ontario concernant le Plan officiel récemment adopté par la ville. La SETIAO maintient que ses membres ont mis en veilleuse des investissements d'une valeur de 50 millions de dollars et temporairement interrompu le réaménagement de parcelles situées au nord de Queen's Quay East, entre les rues Jarvis et Parliament.

Certains propriétaires, préoccupés de la réduction du zonage, ont affirmé que l'occasion d'aménager ces terrains n'était peut-être pas entièrement perdue. La vieille propriété de la Canadian Iron Foundries Limited, située du côté sud du boulevard Lakeshore est, a récemment été vendue, et la nouvelle propriétaire de cet ancien site d'industrie lourde, la Waterfront Land Corporation, a annoncé qu'elle



Les élévateurs à céréales Maple Leaf Mills ont été abattus, mais ils se dressaient autrefois sur les terrains de la Harbourfront.

Photo gracieusement fournie par The Toronto Harbour Commission Archives, PC 1/1/8219.

avait l'intention de s'en servir pour des "industries de haute technologie, un centre de communication, des studios riverains, et un super centre automobile ... un restaurant et des utilisations maritimes connexes" (The Toronto Star, le 30 décembre 1988). Le réaménagement de ce terrain offre des possibilités intéressantes à cause de son emplacement stratégique entre le secteur de East Bayfront et le Port Industrial District. (Parce qu'il s'agit d'une propriété privée, le Groupe de travail ne l'a pas incluse dans la partie de son rapport portant sur les perspectives. Cependant, elle offre d'énormes possibilités d'emplois, et on devrait songer à l'utiliser pour l'activité industrielle.)

Le Groupe de travail a conclu que le caractère industriel du secteur de East Bayfront doit être conservé. Des lignes de conduite destinées à encourager l'investissement et le réinvestissement dans l'industrie de deuxième génération doivent être confirmées et mises en oeuvre. Elles doivent aussi être rigoureusement suivies de sorte que l'industrie soit encouragée à investir et à réinvestir, à maintenir des processus de production modernes et compétitifs, et à préserver les emplois et à en créer de nouveaux.

Par conséquent, les propositions qui prévoient la construction de logements dans le secteur de East Bayfront doivent être rejetées parce qu'elles décourageraient l'investissement industriel. Pour corriger le déséquilibre créé par la politique du gouvernement de l'Ontario donnant la priorité au logement, nous engageons la province à adopter une stratégie industrielle à long terme et à se concentrer sur la conservation et l'amélioration de l'activité productrice d'emplois sur ses terrains dans le secteur de East Bayfront.

Les perspectives

Le Groupe de travail a affirmé que la présence de trois entreprises portuaires, à savoir Redpath Sugars Limited, Victory Soya Mills et Canada Malting Company Limited, prouve que le secteur de East Bayfront est un secteur de travail sain. Chacune a investi des sommes importantes dans le secteur et chacune constitue une bonne base traditionnelle

de fabrication. Elles stimulent l'importation et l'exportation de produits agricoles et alimentaires, et elles utilisent des moyens de transport passant par le Port de Toronto.

Le Groupe de travail recommande que ces entreprises portuaires soient encouragées à demeurer à leurs emplacements actuels et que des efforts soient déployés pour les aider à ce faire.

Cette recommandation est présentée malgré la hausse de la valeur des terrains et des coûts fixes et la possibilité de problèmes avec les voisins. Certes, ces entreprises industrielles comprennent l'incidence que la hausse sensible de la valeur des terrains dans le secteur de East Bayfront pourrait avoir si elles choisissaient de réaménager ou de vendre leurs terrains. Chacune est propriétaire de la plus grande partie des terrains où elle est installée; c'est le cas de Redpath Sugars par exemple, qui ne loue qu'une petite parcelle de la THC.

Un développement industriel intensifié peut (et doit) être conçu de façon à être compatible avec l'industrie existante. Comme nous l'avons noté, il existe maintenant un organisme, la South East Toronto Industrial Awareness Organization, qui s'occupe activement de promouvoir l'industrie dans le secteur de East Bayfront. La SETIAO aidera à déterminer l'avenir du secteur, et elle devra participer aux discussions concernant les utilisations qui seront faites des terrains adjacents. Ces discussions devront être fondées sur le principe que les industries pourront demeurer dans le secteur riverain aussi longtemps qu'elles le désirent.

Les entreprises industrielles continueront d'investir dans leurs installations seulement si elles ont la certitude que leur existence est assurée. Nous recommandons instamment que des mesures soient prises en ce sens.

S'il advient que des entreprises ferment leurs portes ou déménagent, des industries de deuxième génération devront être encouragées à s'installer sur ces terrains.

Le Groupe de travail non seulement appuie les industries portuaires actuelles dans le secteur de East Bayfront mais également affirme que ce secteur pourrait accueillir un certain nombre de nouvelles activités productrices

d'emplois. Les propriétés de la province et de la THC offrent des possibilités d'aménagement qui appuieraient d'importants objectifs de création d'emplois et permettraient à Toronto de jouer un plus grand rôle dans l'établissement des industries de deuxième génération. L'interfinancement (c'est-à-dire l'utilisation d'activités hautement profitables sur une parcelle de terrain pour financer les activités sur des terrains adjacents) de ces grandes propriétés serait possible. À cause de la proximité du centre-ville, on pourrait aussi y aménager diverses industries de deuxième génération et des services commerciaux. Une telle réindustrialisation modulée ne sera pas tâche facile. La construction d'immeubles à bureaux ou l'aménagement commercial conventionnels ne convient pas à cette partie du secteur riverain.

Selon les évaluations du ministère des Services gouvernementaux de l'Ontario, les terrains de la Sûreté de l'Ontario et de la Régie des alcools de l'Ontario, correspondant aux parties ombragées de la carte 8, auraient eu une valeur commerciale de 55 millions de dollars en 1987 s'ils avaient été aménagés pour une activité quasi commerciale. Le Groupe de travail sur l'emploi, les perspectives et la croissance économique a cru comprendre que l'on avait décidé de déménager sous peu l'ensemble des installations de la Sûreté de l'Ontario. Une superficie de 1,6 hectare (4 acres) pourrait donc être libérée. Si le parc de stationnement de la Régie des alcools, situé immédiatement à l'ouest du stationnement de la Sûreté de l'Ontario, était réinstallé et incorporé au plan de réaménagement, un total d'environ 3,6 hectares (9 acres) deviendraient accessibles.

En général, on prévoit 54 mètres carrés par employé dans le cas des occupations industrielles traditionnelles, et 25 mètres carrés par employé dans le cas des services techniques incorporés aux activités industrielles de deuxième génération et des services commerciaux. Si l'on suppose une zone à réaménager d'environ 3,2 hectares (8 acres), une densité triple, et 25 à 50 mètres carrés par employé, l'aménagement du terrain de la Régie des alcools pourrait donner lieu à 1 942 à 3 885 emplois. Ce terrain est suffisamment grand pour permettre les économies d'échelle qui rendraient profitables une gamme de services industriels et commerciaux.

La Régie des alcools de l'Ontario occupe également un terrain de plus de 2,4 hectares (6 acres) du côté ouest de la rue Cooper. La partie nord de ce terrain comprend les bureaux de la Régie, des laboratoires, une usine de mise en bouteilles et un entrepôt, et sa partie sud un magasin et un parc de stationnement. L'ensemble du terrain pourrait se prêter à un réaménagement, selon ce que décidera la Régie. Le Groupe de travail a été informé que le potentiel des parties nord et sud du terrain avait été examiné par la province.

Le Groupe ne recommande pas la réinstallation de la Régie et la perte subséquente des 550 emplois, mais nous sommes conscients que le terrain offre des possibilités de création d'emplois semblables à celles du terrain de la Sûreté de l'Ontario, c'est-à-dire l'occasion d'y installer une industrie de deuxième génération et de réutiliser les structures existantes.

On a également suggéré que des logements soient construits sur les terrains de la Régie et de la Sûreté. Si la politique de la province donnant la priorité au logement est appliquée aux terrains de la Régie, l'occasion de créer un nombre important d'emplois sera perdue. Quelle que soit la gravité de la crise du logement, on doit quand même faire la part des choses : il faut des logements abordables, certes, mais il faut aussi des emplois rémunérateurs à une distance raisonnable de ces logements.

Si la province décidait d'aménager les terrains susmentionnés uniquement en fonction des bénéfices qu'elle en retirerait, elle s'en tiendrait à une définition très étroite de ce qui peut le mieux servir les intérêts de la société. Les propriétés de la Régie des alcools et de la Sûreté de l'Ontario donnent à la province l'occasion de poursuivre les objectifs qu'elle a énoncés dans le rapport du Conseil du Premier ministre, Competing in the New Global Economy [Ontario. Premier's Council, mars 1988]. En plus, le réaménagement de ces propriétés permettrait à la province de collaborer avec le Toronto métropolitain et la ville de Toronto à la réalisation de leurs objectifs respectifs en matière de développement économique.

Pour toutes ces raisons, nous engageons la province à ne pas perdre l'occasion de réinvestir dans ces propriétés et d'appuyer l'implantation d'entreprises de deuxième génération.

La Toronto Harbour Commissioners possède du côté sud de Queen's Quay East, un terrain d'environ 8,9 hectares (22 acres) appelé Marine Terminals 28 et 29 (carte 8). Son Plan conceptuel prévoit des utilisations industrielles de transition dans la plus grande partie de cette propriété. Si l'on applique les mêmes critères que ci-dessus, en supposant une région nette à aménager d'environ 8,1 hectares (20 acres), une densité triple et de 25 à 50 mètres carrés par employé, de 4 860 à 9 720 emplois pourraient être créés. Ce chiffre n'inclut pas les terrains actuellement loués à Redpath Sugars et situés juste à côté du passage de la rue Jarvis.

Le réaménagement des Marine Terminals 28 et 29 pourrait bouleverser certaines industries déjà sur la propriété, mais ces dernières pourraient être réinstallées dans le Port Industrial District ou être intégrées dans le plan de réaménagement.

8. Port Industrial District

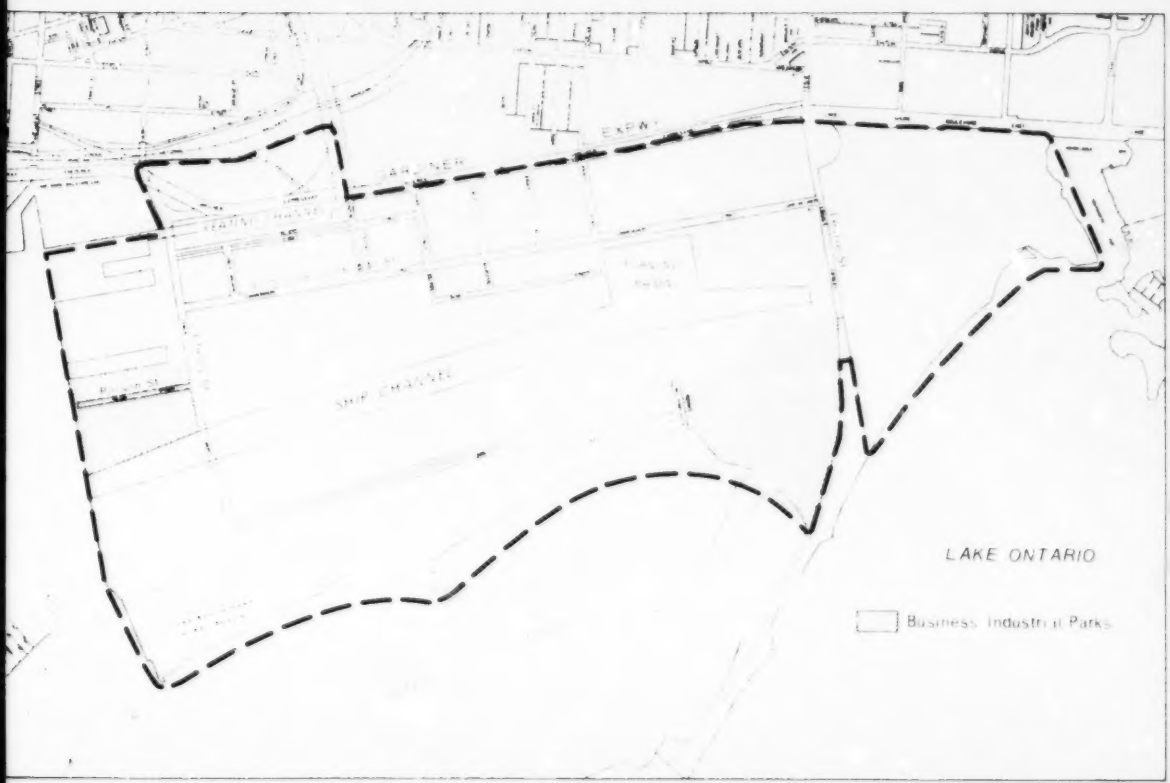
Les plans et problèmes

Port Industrial District (carte 9) comprend environ 370 hectares (917 acres) de terrains créés par des travaux de remblayage entrepris par les Commissaires du havre de Toronto dans la baie Ashbridge's entre 1912 et 1930 dans le cadre de son plan visionnaire de 1912 qui était destiné à améliorer le Port et à créer des terrains pour l'activité industrielle, commerciale et récréative. Edward L. Cousins, ingénieur en chef de THC pendant bien des années et un des principaux architectes du plan de 1912, explique comme suit la vision de la THC :

> ... Il faut se souvenir que le plan d'aménagement original de la Toronto Harbour Commissioners était fondé, non sur les frais de havre supplémentaires ou les recettes accrues qui proviendraient du trafic maritime dans les Grands Lacs, mais plutôt sur les

avantages généraux qu'apporterait à la ville dans son ensemble la croissance industrielle et commerciale que susciterait l'aménagement des propriétés du havre. En d'autres termes, aucun groupe d'hommes d'affaires n'aurait pu recommander des dépenses de 25 millions de dollars en se fondant uniquement sur le trafic maritime supplémentaire qu'attirerait le havre de Toronto.

(Edward L. Cousins, le 24 juin 1929, Toronto Harbour Commission Archives, RG3/3, 1760-G-2, vol. 1,. cité dans Roy Merrens, "Port Authorities as Urban Land Developers: The Case of the Toronto Harbour Commissioners and Their Outer Harbour Project, 1912-1968", Urban History Review, vol. XVII, nº 2, oct. 1988, p. 96.)



Carte 9. Le Port Industrial District de Toronto

Cette partie du rapport du Groupe de travail porte sur les terrains créés par les Commissaires du havre dans le Port Industrial District. En particulier, nous examinons ce que Cousins a appelé "les avantages généraux ... que la croissance industrielle et commerciale apportera à la ville dans son ensemble". Pour des raisons que Cousins aurait comprises, notre Groupe de travail fait la distinction entre le Port Industrial District et le Port de Toronto. Le Port lui-même est traité dans la prochaine partie.

Le Port Industrial District est une ressource économique précieuse dans la région de Toronto. En 1988, on estimait qu'il contenait 40 p. 100 des terrains dont le zonage était industriel dans la ville de Toronto. (City of Toronto, Planning and Development Department. Report to the Land Use Committee, le 25 avril 1988). Au fil des ans, la région a accueilli bien des industries : construction et réfection de navires, traitement et entreposage du pétrole, fonderies et cimenteries, entreposage de charbon et de sel, génération d'électricité, retraitement du papier, transport par rail et par camion, traitement des eaux d'égout, élimination des déchets, services commerciaux, etc. En 1986, le département de planification de Metro Toronto estimait qu'il y avait 4 185 emplois dans la région. Cependant, on nous a informés que le réaménagement du district portuaire pourrait créer plus de 25 000 à 70 000 emplois.

L'industrie lourde dans le secteur comprend certaines usines qui ne pourraient pas s'installer dans d'autres parties de la ville parce qu'elles entreposent leurs matériaux de production à ciel ouvert. De plus, ces usines exigent souvent une grande superficie par rapport au nombre de personnes qu'elles occupent ou par rapport à la valeur de leurs produits, ce qui a occasionné un taux d'emploi au mètre carré plus faible que dans d'autres secteurs.

Toutefois, nombre de ces industries fournissent des services importants à la ville ou à d'autres établissements de fabrication. Par exemple, le secteur reçoit l'agrégat, le béton et l'équipement utilisé par les industries de construction et de fabrication; le sel pour l'entretien des rues l'hiver est apporté par bateau et entreposé dans le secteur avant d'être distribué.

Un grand nombre d'études, comme celles effectuées par le Port Industry Task Force (1975) et le Port Industrial Development Task Force (1980) de la ville de Toronto, des chercheurs dans les universités, des groupes communautaires et des associations professionnelles ont examiné l'utilisation future des terrains du Port Industrial District et recherché des façons d'attirer et d'encourager le développement dans cette zone. Les grands points traités dans ces études soulèvent des questions fondamentales qui intéressent également le Groupe de travail. Par exemple, quelle utilisation faut-il faire des terrains? L'industrie est-elle nécessaire? Quel genre d'emploi industriel doit-on encourager? Le cas échéant, doit-on permettre des utilisations opposées, et lesquelles? Quels problèmes faut-il absolument régler avant d'entreprendre le réaménagement? Quel genre d'infrastructure faut-il fournir ou améliorer pour faciliter l'installation d'industries dans le secteur? Combien de terrains — et lesquels -- doivent être réservés pour l'industrie portuaire et l'industrie connexe? Que doit-on faire pour rendre le secteur plus attirant? Comment doit-on apporter ces améliorations? Quelles mesures faut-il prendre pour protéger l'environnement? Doit-on louer ou vendre les terrains détenus par les organismes publics? Comment le processus de planification peut-il être amélioré en fonction des changements qui surviendront dans le secteur riverain?

En plus des études précitées, des rapports et des plans plus récents ont été publiés, y compris le Plan officiel modifié de la ville de Toronto pour le secteur riverain central, le Plan officiel de Metro Toronto et les documents d'appui, le Plan conceptuel des Commissaires du havre de Toronto, Bold Concept II, et les plans du Toronto Ontario Olympic Council.

Le Plan officiel modifié de la ville de Toronto pour le secteur riverain central indique que le Port Industrial District constitue une région industrielle d'importance. Les objectifs du plan pour la partie industrielle sont les suivants : "promouvoir le réaménagement des terrains sous-utilisés ... afin d'encourager des utilisations industrielles plus propres, plus contemporaines et plus respectueuses de l'environnement; introduire une gamme plus vaste de commerces de détail afin d'améliorer l'image et les services de la région; reconnaître et favoriser son potentiel en matière d'espaces libres et d'installations récréatives; et

promouvoir des normes plus strictes de conception et d'aménagement paysager" (City of Toronto, Planning and Development Department. Report to Land Use Committee, le 25 avril 1988, p. 13).

Selon ce plan, le district devrait contenir les installations portuaires de la région, des quais, des parcs et des aires récréatives le long de la côte nord de l'avant-port, ainsi que des terrains devant servir à la réinstallation et à l'expansion des industries existantes de la ville. Il devrait aussi inclure, dans des endroits bien délimités, des industries exigeant l'entreposage de matières premières à ciel ouvert, assurer l'accès du public au bord de l'eau, et fournir une diversité d'utilisations locales et de commerces de détail le long de rues désignées.

L'inclusion de terrains réservés à l'industrie constitue un autre aspect important du plan, mais uniquement pour des activités que la ville considère comme étant compatibles avec les secteurs environnants. La hauteur maximale des immeubles industriels est fonction du rapport entre la surface totale de l'immeuble et la superficie du terrain -- dans le Port Industrial District, ce rapport se situe entre 1,0 et 3,0.

L'aménagement commercial est permis, mais son ampleur est limitée de façon à réduire les pressions du marché sur les terrains industriels. Le plan indique aussi qu'il ne faut pas permettre d'aménagement résidentiel. Dans le cadre de ce plan, la ville a adopté des politiques destinées à rendre la région plus attirante, et elle a réduit entre autres la superficie du terrain occupé par l'industrie lourde et limité les activités qui produisent de la poussière.

Le Plan officiel de Metro Toronto, comme le Plan municipal exposé ci-dessus, concerne aussi le Port Industrial District. Même s'il est actuellement à l'étude, il exprime clairement le désir d'augmenter les emplois industriels. L'objet principal de la politique, en ce qui concerne les terrains industriels, a été décrit comme suit :

> faire en sorte que la superficie relativement limitée de terrains industriels désignés soit utilisée essentiellement pour favoriser la création d'emplois en

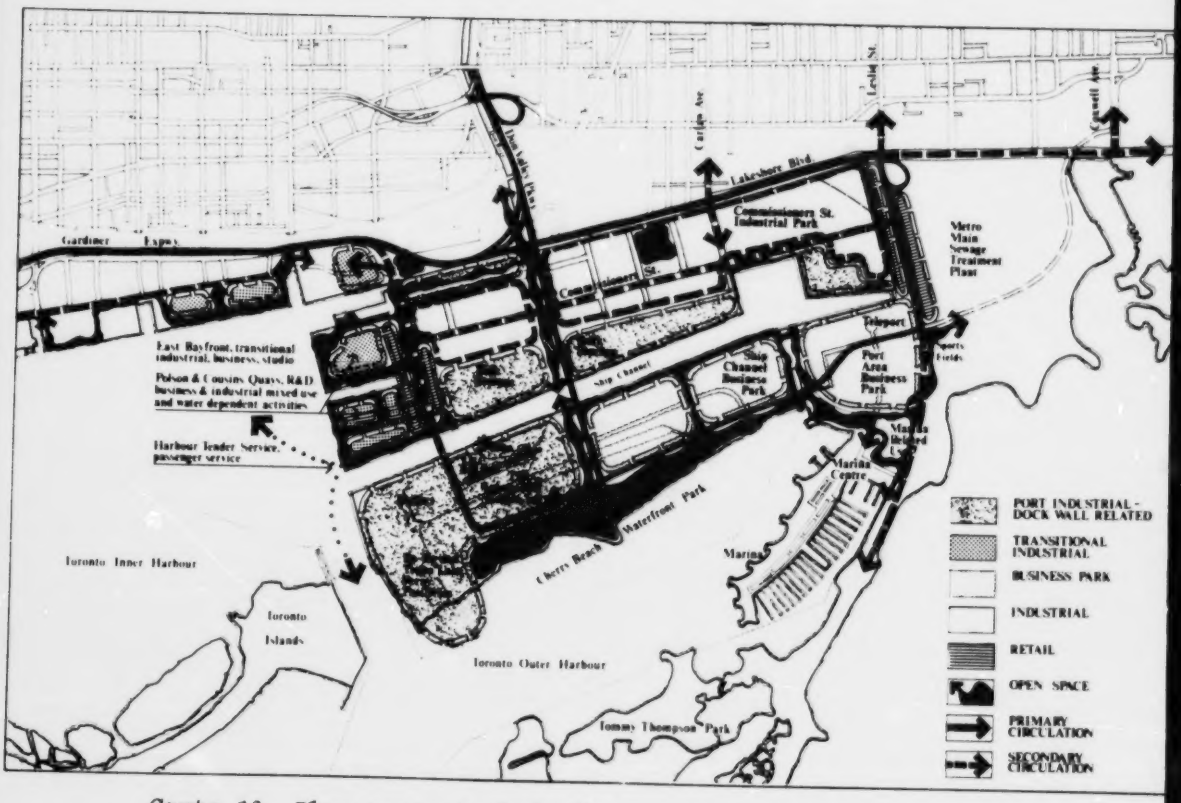
réservant ces terrains pour l'industrie, en restreignant les utilisations non industrielles, et enlimitant le nombre de terrains industriels utilisés à d'autres fins (Metropolitain Toronto, Metropolitan Toronto Plan Review, Volume 5, 1988, p. 7).

Les autres objectifs comprennent le maintien de terrains industriels suffisants pour créer 45 000 emplois entre 1976 et l'an 2000. Le Plan exprime des préoccupations concernant la viabilité des terrains industriels et indique les endroits qui devraient être utilisés spécifiquement par l'industrie parce qu'ils sont bien situés par rapport aux voies de chemin de fer, aux transports publics, aux autoroutes, aux aéroports, au havre et au Port. Il appuie aussi les politiques limitant les utilisations incompatibles ou concurrentes dans les régions industrielles, et il recommande l'adoption à l'échelon municipal de plans et de politiques propres à protéger l'intégrité des terrains industriels. (Metropolitan Toronto Official Plan, 1980, partie 3E).

Les rapports rédigés au sujet du Plan officiel de Metro Toronto traitent des changements qui surviennent dans le Port Industrial District et font état d'occasions de réaménagement importantes. Ils signalent le besoin d'appuyer les fonctions industrielles du secteur portuaire et de conserver suffisamment de terrains pour répondre aux besoins de ses utilisateurs. [ibid, pp. 95, 119]. Les rapports reconnaissent l'intérêt que Metro Toronto porte au secteur et son besoin d'entreprendre d'autres études détaillées avant d'établir ses plans.

L'examen du plan concerne essentiellement les conclusions de Metro selon lesquelles les utilisations de terrain changent dans le Port Industrial District, les activités portuaires ont diminué, et la zone a du mal à faire face à la compétition.

Comme nous l'avons déjà mentionné, Metro Toronto vient d'adopter une Stratégie de développement économique (voir la partie du présent rapport traitant du secteur de "East Bayfront"). En un mot, cette stratégie prévoit des mesures propres à attirer les industries à grande valeur ajoutée qui sont compétitives à l'échelle internationale. Sa mise en oeuvre pourrait être centrée sur le Port Industrial District.



Carte 10. Plan conceptuel de la Toronto Harbour Commissioners pour le Port Industrial District

La THC a rendu public son nouveau plan touchant le Port Industrial District en 1988. Ce Plan conceptuel (carte 10) a été formulé après des discussions avec les autres propriétaires, les locataires, et les représentants du gouvernement. Il a fait suite à une évaluation des besoins institutionnels propres aux Commissaires et incluait tous les terrains du Industrial Port District dans un processus à trois volets dont la mise en oeuvre s'étendrait sur vingt ans. Ce plan a pour objet de répondre aux besoins actuels et futurs des utilisateurs du port, d'offrir au public un meilleur accès au district portuaire et de rendre celui-ci plus attirant, et de stimuler le développement économique (Port News, Vol. 35, nº 3, p. 8).

Ce plan est de grande envergure et prévoit de nombreuses améliorations aux services et installations de transport qui donnent accès au secteur riverain, des projets récréatifs supplémentaires, et un réseau d'espaces libres reliant les plages de l'est et les secteurs situés à l'ouest et au nord. En plus, le parc riverain de la plage Cherry serait élargi, l'accès du public à la région du Outer Harbour serait amélioré, et un plan de lotissement serait examiné en vue de l'installation d'un téléport au bas de la rue Leslie. Le Plan prévoit aussi le maintien du parc industriel rue Commissioners et l'aménagement de nouveaux parcs industriels et commerciaux en vue de stimuler la croissance économique. (Cette idée d'un parc commercial a fait du bruit récemment, au moment de l'échec apparent des négociations entre la ville de Toronto et les Commissaires du havre de Toronto en vue de la réinstallation de la Dover Elevator Company, qui serait devenue la première locataire dans le cadre du projet d'aménagement.) Parce que la durée des contrats de location, de même que les modalités et les niveaux d'investissement diffèrent un peu partout dans le district, le Plan prévoit des utilisations provisoires pour les terrains bénéficiant d'un bail à long terme ainsi que des arrangements flexibles touchant la mise en oeuvre de ses propres dispositions.

Le projet de la THC concernant l'installation d'un port de plaisance pour 1 200 bateaux au pied de la rue Leslie fait partie intégrante du Plan. Tout en permettant des utilisations commerciales connexes, le port de plaisance répondra au besoin d'installations pour la navigation de plaisance qui, d'après la THC, existe dans le secteur riverain de Toronto.

Deux autres plans ont été présentés pour le Port Industrial District. Le premier, établi par le Toronto Ontario Olympic Council (TOOC), est fondé sur la possibilité que Toronto soit choisie pour accueillir les Jeux olympiques de 1996; bien des manifestations seraient tenues dans le secteur riverain et les athlètes internationaux y seraient logés. Selon un plan conceptuel récemment publié, un "îlot de paix", un "village olympique", un bâtiment pour diverses épreuves de natation, et un bassin pour les épreuves d'aviron seraient situés dans le Port Industrial District, mais les discussions se poursuivent concernant les dernières propositions du TOOC, et il se peut que ses projets à

l'égard du Port Industrial District changent. Toutefois, les plans publiés vont à l'encontre du caractère industriel existant de la région, et leur mise en oeuvre pourrait coûter plus cher que prévu, à cause des sérieux problèmes environnementaux qu'ils risquent d'occasionner.

Le deuxième plan, Bold Concept II, a été dressé à la demande de la province d'Ontario par Jack Jones, ancien ingénieur en chef de la THC. Il propose un nouvel aménagement résidentiel, le Harbour Village, ainsi que des activités de villégiature et de divertissement. Les activités portuaires seraient reléguées à un endroit relativement limité dans le coin sud-ouest du district. Ce plan serait contraire aux objectifs de la THC, de la ville de Toronto et de Metro Toronto parce qu'il ne maintient ni ne favorise une forte présence industrielle dans la région.

Le Groupe de travail a étudié un certain nombre de grandes questions que les divers plans proposés soulevaient dans le Port Industrial District. Les utilisations qui devraient être faites des terrains constituent une considération fondamentale, et il est évident que les plans ne proposent pas tous la même chose à cet égard. Le besoin d'industries est reconnu dans un grand nombre de plans, qui diffèrent cependant quant à l'importance relative de l'industrie lourde ou légère et la mesure où il faudrait permettre des activités commerciales ou la vente au détail. Dans d'autres plans, par contre, des logements seraient autorisés et l'industrie serait reléguée à une petite partie du district.

De plus, il existe déjà des conflits entre les propriétaires existants et les divers plans. Par exemple, le Plan officiel de la ville de Toronto a déjà causé des frictions entre la ville et certains propriétaires, même si un certain nombre d'endroits sont spécifiquement exemptés dans les règlements municipaux de zonage. Par conséquent, certains propriétaires et d'autres parties intéressées ont déjà interjeté appel devant le Conseil des affaires municipales de l'Ontario.

Metro Toronto s'est opposée au zonage des terrains riverains, lequel limite les travaux de remblayage au sud de la station d'épuration. La THC a soulevé des objections semblables au sujet du zonage qui entre en conflit avec son Outer Harbour Marina; les propriétaires privés, préoccupés

par la façon dont les nouvelles politiques restreindront leurs plans de réaménagement, voudraient aussi en appeler au CAMO. La poursuite des discussions permettra peut-être de régler au moins certaines de ces questions, mais d'autres devront manifestement être tranchées par le Conseil.

Il devient évident à la lecture des divers plans et rapports que de nombreuses personnes croient que de vastes terrains dans le Port Industrial District sont vacants ou sous-utilisés. Les membres du Groupe de travail estiment que c'est trop simplifier la situation. Les activités dans le district changent en fonction de l'économie de Toronto, des réalités politiques et de la société, et elles s'adaptent aux nouvelles technologies -- comme elles le font depuis que la ville existe. Les changements que connaissent les processus de production, les techniques d'expédition et la demande de certains produits finissent par rendre désuètes certaines utilisations traditionnelles ou par ne plus nécessiter une occupation dans le secteur riverain. De même, le loyer que doit payer une entreprise ou la valeur que prend son terrain peut augmenter au point où un tel emplacement n'est plus justifié.

Les entreprises peuvent être déterminées à rester dans un secteur à cause des obligations contractuelles à long terme sur lesquelles elles ont fondé leurs décisions d'investissement, tout comme la décision de s'installer à un certain endroit peut être prise en fonction des besoins futurs de la firme ou de ses stratégies commerciales. Dans une certaine mesure, l'utilisation intensive des terrains au sud du Ship Channel (carte 9) peut être influencée par la présence d'une infrastructure, surtout d'égouts séparatifs et de transports publics. De plus, le développement peut prendre un certain temps et la collaboration de tous les participants est nécessaire.

Les appels en vue de la construction de logements dans le Port Industrial District ont particulièrement intéressé le Groupe de travail. Cette idée n'est pas nouvelle. Dès 1925, la ville de Toronto avait suggéré aux Commissaires du havre que des logements soient construits sur les terrains qui venaient d'être créés. Comme la THC destinait ces terrains expressément à l'industrie, il n'est pas surprenant qu'elle n'ait pas vu la suggestion d'un oeil favorable.

Plus récemment dans le rapport qu'il a présenté à la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto, le Groupe de travail sur le logement et les voisinages a proposé des aménagements résidentiels dans la région au sud du Ship Channel. Cette possibilité avait également été soulevée dans un rapport présenté en 1988, avant l'adoption du nouveau Plan officiel modifié de la ville pour le secteur riverain central. D'après ce rapport, le regroupement de terrains pour le logement à cet endroit présentait six inconvénients :

- la disponibilité des terrains : "il n'y a pas beaucoup de terrains où il serait actuellement possible de construire des logements dans la région située au sud du Ship Channel" (City of Toronto. Planning and Development Department, le 25 avril 1988);

- l'isolement : la présence d'un nombre minimum de personnes est nécessaire pour qu'une gamme normale de services soient offerts à la collectivité, et la mise sur pied des installations requises serait très coûteuse;

- l'absence de services : de nouveaux égouts séparatifs et pluviaux, une station de pompage d'eaux d'égout, des routes et une tuyauterie d'alimentation en eau seront nécessaires quelle que soit l'importance de la collectivité;

- les problèmes environnementaux : le sol dans la région peut avoir été sérieusement contaminé par des processus industriels préalables ou simplement à cause du remblai utilisé pour créer le terrain; des études approfondies devront être effectuées pour déterminer si les terrains peuvent être rendus propres à l'habitation; à en juger par le projet résidentiel St. Lawrence Square, les travaux de nettoyage coûtent cher et prennent beaucoup de temps;

- l'incidence sur l'industrie avoisinante : l'aménagement résidentiel aura une influence déstabilisatrice sur l'industrie existante;

. les répercussions sur les espaces libres et les parcs : les nouveaux aménagements résidentiels pourraient réduire le type et la superficie des espaces libres le long de la côte nord du Outer Harbour; à cause de la proximité d'un quartier résidentiel, les espaces libres existants pourraient être réduits ou transformés en parcs locaux (City of Toronto. Planning and Development Department, le 25 avril 1988, pp. 15-19).

Le rapport a conclu que l'aménagement résidentiel sur la côte sud du Ship Channel est possible seulement avec la collaboration de toutes les parties intéressées, et les probabilités d'une telle collaboration sont faibles. L'appui des grands propriétaires dans la région (l'Ontario Hydro et la Toronto Harbour Commissioners) doit être obtenu avant que les planificateurs de la ville songent à modifier le Plan officiel, et ni l'une ni l'autre n'appuie actuellement l'aménagement résidentiel dans ce secteur.

Malgré les conclusions du personnel municipal, il se pourrait qu'une décision fondée plus sur des motifs politiques que sur de bons principes de planification donne lieu à la construction de logements dans le Port Industrial District. La collaboration dont la province et la ville ont fait preuve dans le cadre du projet récemment annoncé de St. Lawrence Square sont un bon indice de l'appui politique et financier dont jouit actuellement l'aménagement résidentiel. En outre, tant Bold Concept II que le Toronto Ontario Olympic Council proposent que des logements soient aménagés dans de vastes parties du Port Industrial District.

Les membres du Groupe de travail recommandent à l'unanimité que l'on ne construise pas de logements dans le Port Industrial District. Nous sommes conscients de la gravité de la crise du logement dans la région de Toronto, mais il ne faut pas non plus oublier le besoin à long terme d'emplois.

Même s'il serait souhaitable de construire des logements à une distance raisonnable des lieux de travail, tous les secteurs ne se prêtent pas à des utilisations mixtes. La présence de logements à des endroits spécifiques, comme le Port Industrial District, pourrait avoir de graves conséquences pour l'industrie. Comme nous l'avons vu ailleurs dans le secteur riverain, cela entraîne une série de

problèmes d'ordre environnemental et, du fait du jeu des forces du marché qui portent éventuellement l'industrie à se réinstaller, met un terme à toute possibilité d'investissements nouveaux dans les processus de production.

On ne peut pas exposer l'économie de la région à la possibilité que l'apparition de logements soit considérée par l'industrie comme le signe d'un déclin prochain et une raison de fermer ou de déménager les usines. Dans tout le secteur riverain, c'est le Port Industrial District qui compte les terrains les plus vastes et les plus nombreux susceptibles d'être utilisés pour la création d'emplois industriels, et un certain nombre d'options originales en vue de sa revitalisation sont suggérées dans la prochaine partie.

Les problèmes environnementaux -- la pollution de l'air et de l'eau et la contamination des sols, de même que le caractère général et l'apparence de la zone -- constituent une question d'importance dans le secteur portuaire industriel. De toute évidence, les problèmes suscités par la contamination des sols dans les régions voisines se posent également dans le district, qui a été créé essentiellement à partir de matières draguées du fond du lac. De plus, des craintes ont été exprimées concernant l'effet sur l'état des sols des mesures prises au cours des ans par les propriétaires et occupants : il est probable que des contaminants maintenant jugés dangereux soient demeurés sur place après le départ de processus industriels nocifs.

Les nouvelles activités industrielles proposées pour le Port Industrial District donnent à entendre que l'apparence générale du secteur deviendra de plus en plus importante. Les plans présentés récemment au sujet des parcs industriels montrent que l'aménagement paysager préoccupe et intéresse bien des gens. En outre, le fait que le public aura accès aux parcs et aux espaces libres signifie que l'apparence générale du secteur devra être améliorée.

L'avenir de la centrale thermique R.L. Hearn, qui occupe plus de 20 hectares (50 acres) et est la propriété d'Ontario Hydro, constitue une autre question importante dans le Port Industrial District. Étant donné la superficie en cause et le nombre de bâtiments qui s'y trouvent, l'aménagement de ce site aura probablement un impact de taille sur le Port

Industrial District. Ontario Hydro considère la centrale comme un élément important dans la production d'électricité pour le centre-ville de Toronto et comme une source essentielle d'énergie de réserve. De plus, le complexe pourrait être intégré à un système de chauffage de district (où une usine produit de la chaleur pour plusieurs bâtiments).

Ontario Hydro a demandé que le zonage du terrain de la centrale R.L. Hearn permette l'industrie lourde, afin que cette installation puisse entreposer ses matières premières à l'extérieur. La station a été convertie (du moins en partie) au gaz naturel, mais il semble que la possibilité d'utiliser le charbon comme combustible de réserve intéresse toujours et soit partiellement à l'origine du changement de zonage demandé. Convertir l'installation au charbon causerait des problèmes de pollution.

Même si l'Ontario Hydro semble déterminer à conserver la centrale, d'autres organismes ont proposé des utilisations de rechange au cas où on déciderait d'abandonner une partie ou la totalité de la propriété. Par exemple, un projet de chauffage de district a été proposé. Mais, dans ses témoignages devant la Commission royale, Ontario Hydro a indiqué que la centrale thermique cesserait probablement d'être excédentaire dans un avenir rapproché. Si la décision était prise d'éliminer le charbon comme combustible d'urgence, une partie du terrain pourrait être réaménagée pour une activité industrielle plus intensive de deuxième génération.

Les perspectives

L'existence de la Commission royale sur l'avenir du secteur riverain de Toronto apporte une nouvelle réalité au débat concernant l'aménagement futur de l'ensemble du secteur riverain. Avec ses 370 acres, le Port Industrial District constitue l'étendue de terrain la plus vaste du secteur, et les possibilités de réaménagement doivent être soigneusement étudiées.

Le Groupe de travail est en faveur d'une politique interdisant la vente des terrains détenus par les organismes publics dans le secteur riverain. La Toronto Harbour Commissioners a récemment adopté une telle politique, et nous engageons la Commission royale à recommander à tous les

autres organismes publics de suivre son exemple. De toute évidence, si les terrains riverains n'avaient pas été vendus antérieurement, l'exercice de planification actuel serait nettement plus simple.

Il faudra négocier des baux donnant aux locataires le droit d'occuper une propriété riveraine et d'y faire affaire pour une période déterminée. Cela permettrait aux entreprises d'amortir leurs investissements et de réaliser un profit, tout en garantissant que le terrain redeviendra propriété publique. Les entreprises et les promoteurs auront la sécurité dont ils ont besoin pour entreprendre un projet d'aménagement, mais la propriété pourra être recyclée en fonction des priorités publiques lorsque le bail viendra à échéance.

Lorsque la location est la seule option possible, le secteur privé sait que les "règles du jeu" seront respectées et que la position concurrentielle d'une entreprise particulière ne sera pas compromise. Si cette pratique est uniformément suivie, toutes les parties devront être capables de négocier les modalités d'une entente qui donne au secteur privé la possibilité de participer à l'aménagement du secteur riverain et d'en tirer un profit tout en sauvegardant l'intérêt public. Cependant, le public doit aussi y trouver son compte, et il doit, à juste titre, profiter de l'appréciation à long terme des terrains riverains.

Des parcs industriels ou commerciaux pourraient être aménagés dans le Port Industrial District. De nouvelles entreprises de deuxième génération pourraient venir s'installer dans ces parcs, ce qui contribuerait sensiblement à renforcer et à diversifier l'économie locale. Une telle mesure aiderait à établir un secteur riverain dynamique, donnerait la chance de remplacer des emplois déjà perdus dans d'autres districts, et appuierait les objectifs en matière de développement économique de la province, de Metro et de la ville.

Le téléport et le parc commercial qu'il est proposé d'aménager sur le terrain des Commissaires du havre de Toronto au bas de la rue Leslie est un projet louable qui aura des retombées économiques immédiates. La THC a présenté un plan de lotissement aux fins d'approbation, et la Toronto

Economic Development Corporation (TEDCO) s'efforce d'attirer des entreprises dans cette zone et d'obtenir les approbations requises à l'étape de la planification.

Télésat est déjà un locataire et le pilier des activités de télécommunications dans le parc commercial. L'aménagement de ces terrains préalablement vacants fournit aux industries de deuxième génération et aux services commerciaux qui constituent un élément central des politiques de développement économique du gouvernement l'occasion de s'installer près du centre-ville, dans un nouvel emplacement riverain de choix. Nous avons ici l'occasion d'attirer un secteur commercial en pleine croissance à Toronto.

La THC a également proposé l'aménagement d'un parc commercial dans le secteur du quai Polson et a suggéré que le côté ouest de la rue Cherry soit utilisé pour des entreprises de recherche et de développement et pour des activités commerciales. Ses politiques consistant à conserver et à renforcer le secteur existant de la rue Commissioners attestent qu'elle est soucieuse de conserver de nombreux emplois industriels dans cette zone.

Le Groupe de travail a indiqué qu'il serait peut-être possible d'attirer l'industrie cinématographique et l'industrie connexe au Port Industrial District de Toronto; cette industrie en pleine croissance offre de nombreuses possibilités d'emploi, non seulement dans la production de longs métrages, mais aussi dans celle de courts métrages, de films documentaires, de vidéoclips, d'annonces publicitaires et de films éducatifs.

Des articles parus récemment dans les journaux et de récentes évaluations de la ville de Toronto mettent en lumière les retombées économiques considérables de l'industrie cinématographique. Il se peut même que l'on puisse créer un centre complet du cinéma qui comprendrait aussi une école de théâtre, des studios de cinéma, des ateliers et des laboratoires, et un centre du théâtre. Un tel centre permettrait d'abriter et d'appuyer la vaste gamme de commerces indépendants et semi-indépendants, de techniciens et d'artisans qui oeuvrent dans le domaine du cinéma et du théâtre.

Par le passé, Toronto a réussi à attirer de nombreuses populations cinématographiques et plusieurs entreprises connexes, importantes malgré leur petite taille, se sont déjà installées dans le Port Industrial District. En 1986, la THC a vendu des propriétés du côté sud du boulevard Lakeshore est à Showline (1986) Inc. pour l'établissement d'un studio de cinéma qui est actuellement en construction. Un centre cinématographique aiderait à assurer la permanence de l'industrie et réduirait sa vulnérabilité aux fluctuations des taux de change et des règlements gouvernementaux régissant l'investissement dans l'industrie cinématographique.

Nous recommandons instamment que la possibilité de planifier et d'aménager un centre complet du cinéma dans le Port Industrial District soit prise en considération.

Nous traitons spécifiquement du Port dans la partie 9, mais nous tenons à ajouter ici que le Groupe de travail a déterminé qu'il serait possible d'attirer dans le district des industries ayant besoin d'un emplacement riverain et dont les activités ont un rapport avec l'eau. Ces industries devraient être situées à côté des quais de façon à pouvoir profiter des installations portuaires. La superficie qui leur serait allouée est une question litigieuse.

Conscient des rapports complexes qui existent entre le Port et l'industrie avoisinante, le Groupe de travail recommande qu'une superficie suffisante soit allouée aux industries qui ont actuellement besoin des transports maritimes et qu'un espace suffisant soit fourni pour répondre aux besoins des futurs utilisateurs des quais. Entre autres choses, des terrains devraient être réservés pour les industries de matériaux de construction qui transportent actuellement leurs marchandises à Toronto en camion.

Nous considérons la planification systématique de l'environnement dans le Port Industrial District comme une occasion à ne pas manquer : grâce à une planification d'ensemble, il sera possible d'atténuer les problèmes environnementaux qui ont déjà été cernés. Le réaménagement du district industriel devra inclure le nettoyage des sols hautement contaminés, la réduction de la pollution atmosphérique par l'industrie, et l'élimination des déchets toxiques. Dans

certains cas, des terrains ou des immeubles dangereusement contaminés devront être désaffectés et réaménagés en fonction de normes environnementales acceptables.

En outre, et à l'appui des efforts destinés à encourager le réinvestissement et la croissance des industries de deuxième génération, nous recommandons que des programmes soient établis, de concert avec tous les propriétaires et locataires, de façon à améliorer l'apparence générale du district. Des suggestions préalables ont compris la mise en oeuvre par le gouvernement et le secteur privé d'un plan selon lequel des "régions d'amélioration commerciale industrielle" seraient établies.

Enfin, nous aimerions répéter que le Port Industrial District constitue un emplacement de choix pour la promotion d'emplois dans l'industrie de deuxième génération et que les propositions en vue d'aménager des logements dans ce secteur doivent être rejetées.

9. Le Port de Toronto

Le havre de Toronto est défini dans la Loi de 1911 concernant les Commissaires du havre de Toronto et l'Ontario Harbours Agreement Act de 1963, mais les zones qui font vraiment fonction de port ont changé au fil des ans. Au début du siècle, une grande partie des actuels terrains Central Bayfront et Harbourfront faisait partie du Port de Toronto. Aujourd'hui, presque toutes les installations portuaires se trouvent dans le Port Industrial District ou dans East Bayfront. Le secteur généralement associé aux fonctions portuaires (carte 9) relève des Commissaires du havre de Toronto, mais plusieurs entreprises privées exploitent aussi des quais à leur compte. Pour comprendre les activités du Port, il faut d'abord examiner le mandat de la THC.

Le Port et le havre de Toronto sont administrés par un organisme unique dans le réseau des ports et des havres canadiens : en 1911 en vertu d'une loi du Parlement, une corporation, appelée The Toronto Harbour Commissioners a été constituée par le gouvernement du Canada. La Corporation a reçu le pouvoir de légiférer pour tout ce qui concerne le Port et le havre de Toronto et s'est vu confier la responsa-

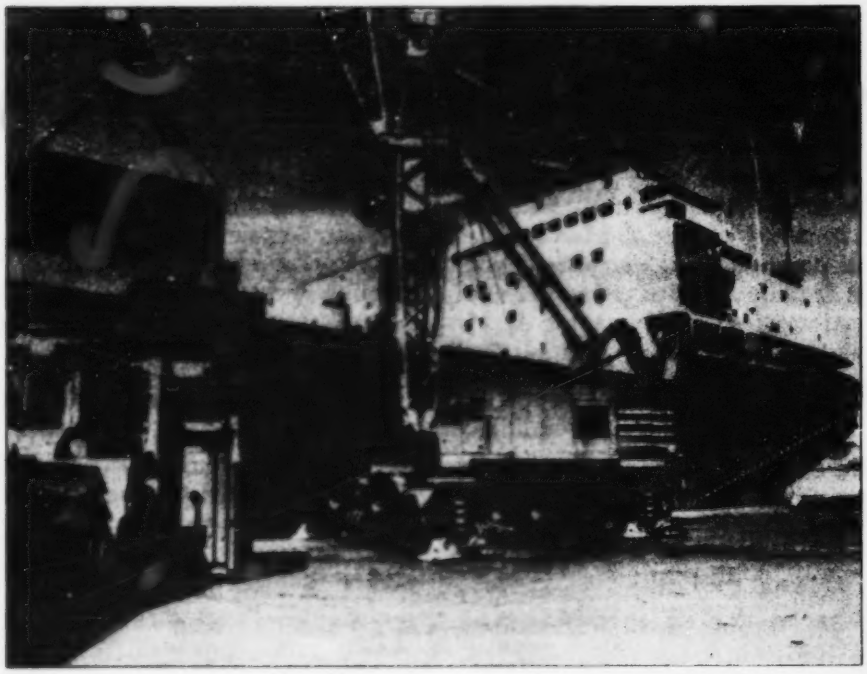
bilité d'aménager, d'entretenir et de gérer le port et toutes les propriétés relevant de sa compétence. Pour l'exploitation du Port, elle avait le pouvoir d'adopter des décrets régissant la navigation, de construire et d'exploiter notamment des quais, des chenaux, des chemins de fer, des entrepôts, des matériels d'exploitation. La Loi concernant les Commissaires du havre de Toronto conférait aussi à la société le pouvoir d'acquérir des terres, d'exproprier des propriétés ainsi que de posséder, de vendre, de louer et d'autrement aliéner les biens mis sous sa juridiction et de réinvestir les recettes en provenant. Il est clair que les pouvoirs de la THC, malgré son nom, ne se limitaient pas à gérer le Port.

La THC est la seule commission portuaire au Canada dont la majorité des membres sont nommés par une administration municipale, dans ce cas-ci la ville de Toronto. Trois commissaires sont nommés par le conseil municipal de Toronto et deux par le gouverneur en conseil, dont l'un sur la recommandation de la Board of Trade of Metropolitan Toronto.

La THC n'est pas tenue de suivre les procédures budgétaires fédérales arrêtées par la Loi sur la gestion des finances publiques. Elle établit ses propres systèmes de contrôle financier, mais ses livres "doivent à toutes époques être ouverts à l'inspection du département de l'auditeur de la cité de Toronto". (Loi de 1911 concernantles Commissaires du havre de Toronto, 19 mai 1911, 1-2 George V, chapitre 26, article 18). Elle doit aussi rendre compte au gouverneur en conseil "de tous les deniers empruntés, reçus et employés par elle". [ibid, article 31].

La THC s'est vu conférer le pouvoir de financer des projets d'immobilisations et d'emprunter directement à des banques (sous réserve de certaines autorisations). Elle tire ses recettes des droits de port, des frais d'expédition ainsi que de la vente et de la location de ses terres. Le fait que la THC compte sur ses recettes provenant des activités portuaires et de la location et de la vente de terres est important, non seulement pour ses activités, mais aussi pour l'évolution de l'aménagement du secteur riverain.

Les principales installations portuaires de la THC et celles de différentes entreprises qui existent encore aujourd'hui sont décrites brièvement ci-dessous :



Le Port de Toronto, Terminal 51, mai 1982.

Photo gracieusement fournie par les Toronto Harbour Commission Archives, PC 18/2/1070.

1. Marine Terminals 28 et 29

Construits dans les années 1950 parce qu'on s'attendait à ce que le trafic augmente avec l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent, ces deux anciens terminaux maritimes sont utilisés par des entreprises de transport, d'entreposage et de sports récréatifs. La zone des quais sert aux activités portuaires.

2. Marine Terminal 35

Le Marine Terminal 35 sert à diverses opérations d'entreposage. Il est doté de la grue Atlas, engin de levage lourd qui compte pour une grande partie des activités spéciales de manutention de marchandises. Les opérations de transbordement de conteneurs multimodaux occupent aussi une bonne partie des lieux.

3. Marine Terminal 51 et l'entrepôt 52 du Centre de répartition de conteneurs

Marine Terminal 51, principale installation de marchandises générales du Port, sert de zone de manutention des marchandises destinées aux exportations et à des projets spéciaux.

L'entrepôt 52 du Centre de répartition de conteneurs (CRC) est doté d'installations servant à l'emballage de marchandises regroupées et à la manutention de conteneurs. Il comprend aussi des installations spéciales de réfrigération et d'entreposage.

Les installations de manutention horizontale (ro-ro) se trouvent dans le secteur du terminal, tout comme de grandes zones d'entreposage extérieur.

C'est à cet endroit que l'on a proposé d'installer le terminal des traversiers devant relier les deux rives du lac.

On entreprend actuellement la construction d'un nouveau garage pour les activités portuaires.

4. Le chantier maritime de la THC

Le chantier maritime de la THC, situé au sud du chenal Keating, est le centre d'entretien, de réparation et d'activités maritimes.

5. La rive nord du Ship Channel

La rive nord du Ship Channel est surtout utilisée par des entreprises qui expédient des produits liquides en vrac, dont McAsphalt Industries Limited (asphalte liquide), Liquiterminals Ltd. (huiles comestibles, etc.) et Darling and Company (suif liquide).

Cliffside Pipelines possède la propriété contigüe au bassin d'évitage et qui donne accès, entre autres, aux remorqueurs et aux péniches.

Le quai public (Harbour Masters' Public Dock) se trouve dans le bassin d'évitage du chenal.

C'est sur la jetée 43 de la THC, située au nord du bassin d'évitage, que devraient en principe se dérouler les nouvelles activités d'expédition de matériaux de construction; selon les prévisions, celles-ci augmenteront considérablement dans un proche avenir, avec l'expansion du secteur de la construction.

6. La rive sud du Ship Channel

Le sel de voirie est le principal produit manutentionné sur la rive sud du chenal. Les matériaux de construction sont manutentionnés par une entreprise privée située dans la partie est de la centrale thermique Hearn d'Ontario Hydro.

7. D'autres utilisateurs des quais

La raffinerie de sucre Redpath se sert des quais pour importer du sucre brut de nombreux pays étrangers. Sur un terrain adjacent, elle stocke du sucre brut pour l'hiver, lorsque la Voie maritime du Saint-Laurent est fermée.

Gooderham and Worts Ltd. se sert du quai situé dans la darse de la rue Parliament pour transporter des mélasses (pour faire du rhum) à son usine.

Le quai de Victory Soya Mills, situé dans la darse de la rue Parliament, sert au transport des graines de soja, de la farine de soja et de l'huile de soja. Environ 30 p. 100 des graines de soja arrivent par voie maritime.

Le quai de Canada Malting Company Limited, situé à l'ouest de la darse de la rue Parliament, sert à expédier du malt par chemin de fer, par camion et par voie maritime.

Le quai de Lake Ontario Cement, situé au nord du Marine Terminal 35, sert à expédier du ciment à Toronto, où il est ensuite envoyé aux entreprises de prémalaxage de béton et aux clients de la société. On s'attend à une forte augmentation de la demande, parallèlement à l'accroissement du secteur de la construction à Toronto.

Le quai de Canada Cement LaFarge, situé au sud du Marine Terminal 35, sert à expédier du ciment à Toronto pour le secteur de la construction. La demande devrait continuer à grimper, compte tenu des taux de construction à Toronto.

Il est difficile d'obtenir de vraies estimations du nombre de travailleurs dont l'emploi est directement lié aux installations portuaires. Le nombre de débardeurs et de dockers ne donne pas un tableau complet de la situation. Certes, ils constituent une partie importante de la base d'emplois, mais il faut aussi compter les industries situées dans la zone immédiate du Port qui se servent directement des installations portuaires, les entreprises qui se trouvent à l'extérieur du Port et qui dépendent de ces installations pour obtenir des matières premières ou transporter des produits vers les marchés et les nombreuses entreprises de transport qui ont accès à ces installations.

Il a été difficile aussi d'obtenir des données chronologiques systématiques sur les produits passant par le Port. Toutefois, le trafic portuaire total est passé d'environ 5,6 millions de tonnes métriques en 1970 à seulement 2,1 millions en 1988. La baisse peut être attribuée en grande partie à l'élimination presque totale des livraisons

de charbon lorsque la centrale R.L. Hearn a opté pour le gaz naturel. Cependant, le volume de 1988 est encore inférieur à celui de 1975, lorsqu'on expédiait très peu de charbon et que le trafic total se chiffrait à environ 3,0 millions de tonnes métriques.

Au cours des deux dernières années, la quantité de ciment expédié dans le Port a augmenté de façon considérable par suite de l'expansion du secteur de la construction à Toronto. Les matériaux de construction, comme le ciment ou les agrégats, sont encombrants et lourds; le mode de transport choisi est donc fonction des taux de transport comparatifs. Comme le transport par voie maritime est moins cher que celui par chemin de fer ou par camion et que le secteur de construction devrait continuer à être vigoureux dans la région de Toronto, on s'attend à un accroissement des expéditions de ces produits par le Port.

Un certain nombre de projets mis de l'avant ont des répercussions directes sur le Port de Toronto. La première est que la ville a récemment approuvé la modification du plan officiel pour le secteur riverain central. Les politiques du plan illustrent l'intention du conseil municipal de donner un nouvel essor au Port Industrial District pour en faire un important secteur industriel abritant les principaux docks et installations portuaires de Toronto. De plus, le conseil sollicite la collaboration de la THC afin que les utilisations pour lesquelles il faut avoir accès directement aux installations d'expédition soient compatibles avec le plan; il encourage particulièrement la THC à loger dans le Inner Port les entreprises qui doivent y accéder directement.

Le plan encourage l'implantation de nouvelles industries qui sauront respecter des normes élevées de protection de l'environnement et propose de réduire la zone destinée aux industries lourdes. Cette réduction est importante car bon nombre d'entreprises d'industrie lourde recourent au Port et ont généralement besoin d'installations de stockage à découvert. Il est également question dans le plan de la nécessité de prévoir des zones bien définies pour les industries qui ont besoin de stockage à découvert pour leurs matières premières et aussi de politiques destinées à limiter les

utilisations qui produisent de la poussière, notamment le stockage de charbon à l'extérieur. (City of Toronto Official Plan Amendment for the Central Waterfront, articles 5A.32, 5A.15, 5A.16).

Le plan renferme aussi des politiques visant à rehausser l'image du secteur et à le rendre plus attrayant aux yeux du public. Il y est indiqué que la partie allant d'une ligne située à environ 92 mètres (300 pieds) au sud de l'avenue Unwin jusqu'à la rive doit servir à des activités récréatives aquatiques. Toutefois, la THC pourrait, au besoin, l'utiliser à des fins portuaires.

Dans le plan, la création d'une promenade est préconisée le long de la rive nord du Outer Harbour, sauf là où cela est impossible à cause de la navigation. Il est interdit de vendre ou de louer des terres à moins de sept mètres (23 pieds) de la rive du lac Ontario.

Les plans de Metro Toronto ont également une incidence sur le Port. Comme nous l'avons déjà mentionné, le plan officiel de la métropole est à l'étude; selon un document de référence Municipality of Metropolitan Toronto (Industrial Areas, 1988,) réalisé pour la présente étude, la métropole s'intéresse elle aussi au Port et à la zone industrielle avoisinante. Et ce, à cause des besoins en matière de navigation, des possibilités d'emploi et des répercussions des activités portuaires sur l'infrastructure et les activités aquatiques de la région. Le document en question reconnaît que le Port évolue et examine ce que cela signifie pour la réalisation des objectifs visés en ce qui concerne le transport, l'industrie et le tourisme dans la métropole.

Le rapport conclut qu'il faut maintenir les terres industrielles si l'on veut répondre aux besoins des utilisateurs actuels et futurs du Port.

La province s'intéresse à la navigation dans les Grands Lacs et à son impact sur l'économie provinciale. En 1980, le ministère provincial des Transports et des Communications a chargé le Groupe d'étude sur les Grands Lacs/la Voie maritime d'effectuer des études et de formuler des recommandations au sujet du réseau maritime. Le Bureau provincial de la marine, qui essaie de faire en sorte que tous les ports de l'Ontario soient davantage utilisés et s'efforce de

mettre en valeur certains ports, reconnaît l'importance que la Voie maritime du Saint-Laurent et les Grands Lacs revêtent pour les entreprises ontariennes et propose, dans le cadre de cette stratégie globale, le maintien des installations du Port de Toronto.

Les responsabilités du gouvernement fédéral en matière de navigation dans les eaux navigables sont bien définies, et le Port de Toronto fait partie du réseau des ports canadiens. La Loi sur la Société canadienne des ports, qui fut proclamée en 1983, visait à créer un système portuaire efficace, coordonné avec les autres systèmes de transport. Les ports canadiens doivent servir pour le commerce international et pour les objectifs économiques et sociaux à l'échelle nationale, régionale et locale.

La loi reconnaît trois genres d'administration portuaire : les sociétés d'État, les commissions portuaires et les ports publics. Quinze ports canadiens sont exploités par des sociétés d'État, et on compte neuf commissions portuaires. Les nombreux ports publics sont administrés directement par le ministère fédéral des Transports. Chaque commission portuaire dispose d'une grande autonomie locale pour exploiter son port d'une manière conforme aux politiques du ministère des Transports.

La Loi sur la Société canadienne des ports, dont l'élaboration a pris plus de 10 ans, a bouleversé certaines activités portuaires. Toutefois, la THC est demeurée essentiellement une société portuaire locale autonome ayant des objectifs conformes à la nouvelle loi.

D'autres politiques fédérales touchent aussi l'exploitation des ports des Grands Lacs : celles qui concernent la fixation des droits pour l'utilisation de la Voie maritime du Saint-Laurent, l'octroi de subventions pour des modes de transport concurrents et l'obligation de s'assurer que l'utilisation des ports appuie les programmes fédéraux. On a laissé entendre que certaines de ces politiques ont peut-être été à l'origine de la baisse de la navigation dans le Port de Toronto.

Les plans du Toronto Ontario Olympic Council et le projet Bold Concept II ont des répercussions directes sur le Port. Nous n'allons pas les décrire de nouveau ici, mais il convient de noter ceci : d'après le Bold Concept II, le Port sera cantonné dans un secteur de la partie sud-ouest du Port Industrial District, et selon le plan du Conseil olympique, les installations portuaires semblent pour ainsi dire être éliminées.

Le Port Industrial Area Concept Plan de la THC (carte 10), publié en 1988, est le document le plus récent où il est indiqué que la THC a l'intention de conserver le Port en appuyant le réaménagement du Port Industrial District et le regroupement des activités. L'un des principaux objectifs du plan est de répondre aux besoins actuels et futurs des usagers. Le plan, qui est échelonné sur 20 ans, reconnaît la nécessité d'examiner les baux actuels et les décisions du secteur privé en matière d'investissement; il tend à maximiser l'utilisation des quais de la THC, des rives du Ship Channel et des installations ferroviaires. Il préconise le réaménagement du Port et le regroupement des activités portuaires des deux côtés du Ship Channel, lequel, selon la THC, est l'endroit qui se prête le mieux aux opérations.

Une portion du secteur situé au sud de l'avenue Unwin est désignée comme étant l'emplacement le plus valable pour l'implantation d'un service de traversier d'une rive à l'autre du lac ainsi que d'installations de soutien et de service. Les activités portuaires resteront près des quais du Ship Channel, mais le stockage à découvert dans la partie sud de ce dernier sera transféré dans la partie nord.

Dernièrement, la THC a annoncé la mise en oeuvre d'un programme à long terme de 5 millions de dollars destiné à améliorer les installations portuaires.

Après avoir examiné les divers plans élaborés pour le Port, le Groupe de travail a estimé que le principal problème était de savoir dans quelle mesure Toronto devrait, le cas échéant, appuyer les installations et les industries portuaires.

Nous avons constaté que les partisans et les adversaires du Port avaient des idées bien arrêtées; il est peu probable qu'on puisse concevoir un plan qui satisfasse les deux groupes. Ceux qui estiment que Toronto n'a pas besoin de Port soulignent la baisse des tonnages. Selon eux, la diminution des expéditions indique que le Port n'est plus utile et que d'autres installations sur le lac Ontario peuvent répondre aux besoins de Toronto, de sorte que les bâtiment portuaires pourraient servir à des fins plus utiles.

Par contre, pour les partisans du Port, une économie saine requiert des modes de transport variés. La concurrence est importante si l'on veut empêcher les exploitants d'imposer des augmentations injustifiées. De plus, sans le Port, diverses industries s'y rapportant ou qui en dépendent ne pourraient pas exister dans le secteur riverain. Même si le volume des marchandises qui passent par le Port a baissé, les expéditions d'un certain nombre de produits sont demeurées stables au fil des ans, certaines ayant même augmenté. Ces produits sont nécessaires pour produire des matières premières pour les industries de base (telles que la construction et la production alimentaire) dans la ville.

Les membres du Groupe de travail sont unanimes à conclure que le Port de Toronto est vital et qu'il faut adopter des politiques pour renforcer sa présence. Le port est important si l'on veut un secteur riverain dynamique. À notre avis, la présence d'un port actif contribue à garantir un secteur riverain diversifié et animé. Nous nous rappelons la déclaration qu'a faite E.L Cousins en 1925, selon laquelle les améliorations portuaires avaient pour but non pas tant de percevoir des "recettes ou des droits portuaires grâce au trafic dans les Grands Lacs que de permettre à la ville d'en retirer des avantages généraux" (tiré de Merrens, 1988, p. 96).

Si l'on suppose que Toronto doit avoir un port, quelle superficie doit-on réserver à l'industrie et aux installations portuaires? Les avis sont naturellement très partagés à ce sujet. La THC, dans son Concept Plan, a défini les installations qu'elle juge nécessaires pour répondre aux besoins présents et futurs en matière d'expédition et de transport. La ville de Toronto, par la modification qu'elle a apportée au plan officiel du secteur riverain central, a

aussi approuvé des politiques qui reflètent l'idée qu'elle se fait des besoins du Port. Malheureusement, les deux parties ne s'entendent pas sur les besoins actuels et futurs dans ce secteur.

Le Toronto métropolitain a manifesté un intérêt pour les changements envisagés dans le Port et ses installations et a recommandé qu'on étudie davantage la question pour déterminer dans quelle mesure elle est concernée. Selon les plans préliminaires du Toronto Ontario Olympic Council pour la tenue des Jeux olympiques dans le secteur riverain et d'après les divers concepts contenus dans le Bold Concept II, le Port ne jouerait plus qu'un rôle très minime et pourrait même disparaître.

Le Groupe de travail a relevé un certain nombre de possibilités en faveur de notre position concernant la superficie à consacrer aux installations et aux industries portuaires.

Les possibilités

Le Groupe de travail a conclu que le Port de Toronto était en lui-même une possibilité. Un port actif fait partie du patrimoine du secteur riverain de Toronto et il constitue une caractéristique essentielle d'un secteur riverain dynamique. Un port offre, directement et indirectement, de nombreuses possibilités d'emploi et favorise la croissance économique, maintenant et à l'avenir.

Il ne faudra pas éliminer le Port ou le réinstaller à l'extérieur de Toronto. On a laissé entendre que les terres dans la région portuaire pourraient être rentabilisées en les utilisant à d'autres fins. Toutefois, l'estimation du coût de l'utilisation d'un terrain, où qu'il soit, et des avantages que cela présente fait intervenir des éléments complexes et donne des résultats incertains et cela est encore plus difficile dans le cas du Port, car il constitue le coeur de multiples facteurs économiques reliés entre eux. Par exemple, pour évaluer ce qu'il en coûterait pour acheminer par camion à Toronto le ciment, les agrégats et les autres matérieux qui servent à construire le centre-ville, il faudrait tenir compte de l'accroissement de la

circulation que cela entraînerait dans un réseau d'autoroutes déjà congestionné et de la possibilité d'avoir à reproduire l'infrastructure et les installations de service qui existent déjà.

Ce qui est encore plus préoccupant, c'est le coût incalculable des possibilités disparues. Si l'on élimine le Port, il sera pour ainsi dire impossible de se doter des installations de transport maritime nécessaire si jamais la demande s'en fait sentir. Quant aux terres industrielles, en cas de fermeture des installations portuaires, il est très peu probable qu'on en crée de nouvelles.

Le Groupe de travail a formulé trois recommandations précises au sujet des installations portuaires de Toronto. Premièrement, il faut s'efforcer d'accroître l'utilisation qui en est faite pour faire venir les matériaux employés par l'industrie de la construction. Comme il a été mentionné, le ciment et les agrégats passent déjà par le Port; il faut encourager son utilisation pour d'autres produits en vrac ou le béton précoulé. L'un des avantages que représente le transport maritime est qu'il permet de dégager le réseau routier, qui atteint déjà presque sa capacité maximale. Il serait ainsi possible de réduire l'une des composantes du camionnage, à savoir l'acheminement des matériaux de construction, sans avoir à trop augmenter les dépenses publiques. De même, il serait bon de continuer à se servir du Port pour le sel de voirie car cela offre d'importants avantages.

Deuxièmement, au moins quatre ordres d'administration publique -- la ville de Toronto, le Toronto métropolitain, la province de l'Ontario et le gouvernement du Canada -- ont besoin de services d'entretien et de réparation maritimes pour répondre aux besoins de leurs activités riveraines. Il n'existe à cet égard aucune installation coordonnée. La THC a proposé d'en construire une, en même temps que son chantier, au sud du chenal Keating.

Nous recommandons que la THC, en tant que propriétaire de ces terres, entame des discussions avec tous les organismes gouvernementaux intéressés afin d'aménager un centre maritime complet, doté de quais, d'installations de service et de réparation pour les bateaux du gouvernement; ce serait pour les quatre ordres d'administration une occasion de coopérer.

Enfin, nous constatons qu'il est nécessaire de créer des installations d'entretien et de réparation pour les bateaux de plaisance. De façon générale, ces installations manquent dans la région de Toronto. La popularité des voiliers et des bateaux à moteur s'est énormément accrue au fil des ans. Au début des années 1970, le MTRCA a achevé trois parcs récréatifs axés sur un port de plaisance (et s'attaque à un quatrième) dans le secteur riverain. La navigation de plaisance prenant de l'ampleur, il faut implanter une installation intégrée d'entretien et de réparation. Un certain nombre d'emplacements ont été proposés, surtout dans le port de plaisance de la THC situé dans le Outer Harbour. Cela permettrait de créer des emplois pour des travailleurs possédant diverses compétences.

10. La flèche de la rue Leslie[5]

La flèche de la rue Leslie (également connue sous le nom de parc Tommy Thompson) est une péninsule artificielle s'étendant en direction sud et ouest sur cinq kilomètres (3,11 milles) dans le lac Ontario à partir du bas de la rue Leslie, sur le flanc est du secteur riverain de Toronto. Son aménagement a commencé vers le milieu des années 1950; elle comprend aujourd'hui environ 121 hectares (300 acres) de terre et 101 hectares (250 acres) de baies et de lagunes.

Vers le milieu des années 1950, la THC a vu la nécessité d'agrandir le Port de Toronto en ajoutant des installations dans l'avant-port, afin de recevoir les bateaux qui ne manqueraient pas d'arriver par suite de l'ouverture de la Voie maritime du Saint-Laurent. À l'origine, la THC voulait que la flèche serve de digue pour protéger l'avant-port; mais lorsque la navigation a baissé de façon spectaculaire au début des années 1970 et que l'investissement dans un

5. Cette partie s'inspire énormément d'un article de Gene Desfor et de Roy Merrens, intitulé "Toronto May Lose Urban Wilderness", Alternatives, volume 13, décembre 1985, 26-29.

Entretien et réparation de navires -- une industrie traditionnelle du secteur riverain.

Photo gracieusement fournie par les Archives de la ville de Toronto, G&M 80199.

nouvel avant-port ne pouvait plus se justifier, la THC a annoncé en 1972 l'aménagement d'un parc aquatique sur la flèche, qui "pourrait être entrepris quelle que soit la direction que prenne l'expansion du port". (Gemmil, 1978, p. 11) Toutefois, les questions de propriété et de juridiction ont compliqué ces plans.

Les problèmes ont été finalement réglés lorsque la province a chargé le MTRCA de la planification, de la gestion provisoire et de l'aménagement de la flèche. La THC loue maintenant une partie de la flèche à la province pour y déposer de la vase, des décombres et des matériaux d'excavation. Elle a aussi juridiction sur certains lots de grève se trouvant sur une bande de terre située près de la base de la flèche et de son port de plaisance, lequel offre 1 200 places. La ville de Toronto n'avait pratiquement aucun contrôle sur l'aménagement de la flèche. C'étaient essentiellement la THC et le MTRCA qui avaient la haute main sur la gestion.

En 1983, après des années d'initiatives peu concluantes, le MTRCA a formé un groupe de travail sur le parc aquatique afin de relancer un processus de planification permettant de produire un nouveau plan cadre pour la flèche. Le groupe de travail était composé de représentants de la THC, de la ville de Toronto, de Metro Toronto et de l'administration provinciale. Il a entrepris une planification minutieuse pour mettre au point le plan cadre du parc Tommy Thompson. Ce dernier a été approuvé par le MTRCA, mais son adoption définitive dépend de l'évaluation environnementale de la province. Le MTRCA prépare en ce moment un énoncé des incidences environnementales qui sera soumis au ministère provincial de l'Environnement.

Au cours des débats publics qui se déroulent de façon intermittente depuis près de 15 ans au sujet de la flèche, il s'est dégagé deux polarités : d'un côté, certains préfèrent de loin que la flèche demeure une zone sauvage urbaine, où s'enchevêtrent divers environnements géomorphiques, fauniques et floraux. La devise "Laissez faire la nature" résume parfaitement ce point de vue : les partisans de cette solution veulent que l'endroit reste sauvage et qu'il ne soit pas accessible aux voitures particulières.

D'un autre côté, nous avons ceux qui veulent que la flèche soit aménagée et transformée à des fins récréatives; ils pensent que la flèche "telle qu'elle existe aujourd'hui, n'est qu'un terrain vague qui sent mauvais, qui est laid et qui est envahi par de mauvaises herbes, des broussailles et des débris" (John Beasley, commodore d'un club nautique, dans une lettre adressée au Département de planification de la ville). Selon les partisans de la mise en valeur à coups de gros capitaux, la flèche offre des occasions uniques pour aménager, par exemple, des parcs et des installations récréatives, des clubs de navigation de plaisance, de navigation communautaire et de planche à voile, et des restaurants, le tout étant accessible par automobile et par les transports en commun.

Dans la bataille qui se livre au sujet du sort de la flèche, les partisans de la zone sauvage urbaine semblent avoir perdu, et l'option selon laquelle une grosse portion de terres urbaines serait affectée à un nouveau genre de parc est sur le point d'être rejetée. Dans le plan cadre du MTRCA, il est envisagé deux zones sur la flèche : une "zone naturelle" et une zone réservée aux loisirs généraux. La "zone naturelle" doit être gérée de manière à assurer une gamme d'habitats, y compris des terres marécageuses, des terres humides et des terres sèches, des étangs littoraux, des plages et des dunes ainsi que des plages de galets. La zone récréative abriterait un centre d'interprétation et divers clubs nautiques, accessibles par automobile et par les transports publics, des aires de stationnement étant prévues.

Les dernières tentatives en vue de trouver un moyen terme entre ces conceptions concurrentes semblent avoir échoué.

Selon la plupart des membres du Groupe de travail, il est peu probable que les utilisations prévues par le MTRCA aient un effet mesurable sur les emplois, les possibilités, ou la croissance économique du secteur riverain. Étant donné le penchant bien connu du MTRCA pour les espaces récréatifs et les espaces libres, il se peut que c'était ce genre d'utilisations que la province privilégiait lorsqu'elle a transféré le contrôle de la flèche à cet organisme. La plupart des

membres sont donc peu enclins à proposer des options pour ce qui est de l'utilisation de la flèche, bien qu'il existe manifestement des possibilités d'emploi et de croissance économique.

Une minorité reconnaît avec leurs collègues du Groupe de travail sur l'environnement et la santé qu'une utilisation variée des terres est nécessaire si l'on veut avoir un secteur riverain équilibré et sain, et que la flèche de la rue Leslie devrait rester une zone sauvage urbaine. Il est de plus en plus reconnu et accepté qu'il est légitime de laisser l'espace libre urbain évoluer naturellement pour donner un genre spécial de parc. Il existe d'autres espaces libres dans le secteur riverain, mais la flèche, telle qu'elle a évolué au cours des deux dernières décennies, est unique, non seulement à Toronto, mais aussi ailleurs au Canada.

Si l'on altère intentionnellement la flèche, on perdrait pour toujours une partie précieuse du secteur riverain de Toronto. La flèche est le seul endroit de la métropole où les gens peuvent profiter de la tranquillité à proximité immédiate du centre-ville : ils peuvent s'y adonner notamment à la bicyclette, au jogging, à des excursions, à l'observation des oiseaux et au patin à roulette. La flèche est dotée de quelques clubs nautiques; elle comprend des régions écologiquement importantes et est devenue un laboratoire naturel pour les personnes désireuses de comprendre et d'observer les processus de la succession écologique.

Les plans du MTRCA pour la flèche posent deux problèmes d'ordre écologique. Premièrement, il faudra remblayer des régions écologiquement importantes pour y transférer des clubs nautiques et aménager des terrains de stationnement. Or, on a déjà utilisé des terres très contaminées pour remblayer la flèche. Deuxièmement, il serait normalement possible d'accéder à la région en voiture sur l'isthme de la flèche, qui sert actuellement de zone de transition avec le quartier industriel situé au nord.

11. *Le champ de courses Greenwood*

Le champ de courses Greenwood couvre environ 32,5 hectares (80 acres), dont 26,3 hectares (65 acres) pour l'hippodrome qui appartient à l'Ontario Jockey Club et six hectares (15 acres) pour des aires de stationnement qui appartiennent en partie à la ville de Toronto et en partie à Metro Toronto.

Le Jockey Club n'a pas annoncé de plan en vue du déménagement du champ de courses, mais on a laissé entendre qu'il se pouvait qu'il soit transféré. Les résidents des quartiers avoisinants souffrent depuis longtemps des problèmes de circulation et de bruit causés par le champ de courses, mais cela dure depuis la fin du siècle dernier.

En cas de déménagement, on disposerait d'une importante parcelle de terre qui pourrait servir de zone d'habitation et abriter des activités industrielles de deuxième génération. La parcelle serait suffisamment étendue pour permettre des usages mixtes, et l'infrastructure est déjà, semble-t-il, largement implantée. Il serait aussi possible d'y établir une collectivité riveraine qui comprendrait une industrie maritime et des habitations permettant d'établir des liaisons avec la rive.

12. Le secteur riverain de Scarborough

Carte 11. Le secteur riverain de Scarborough

Le Centennial Industrial District et le Coronation Industrial District sont les principales zones industrielles du secteur riverain de Scarborough.

Le Centennial District couvre environ 74 hectares (183 acres), l'entreprise Johns Manville en occupant 70 p. 100. En 1986, celle-ci comptait 111 employés, ce qui représente une baisse importante par rapport au chiffre de 750 enregistré en 1979. L'endroit abritait également la General Electric, qui employait 24 personnes et occupait 8,4 hectares (21 acres). On y trouve six ou sept autres petites entreprises. (Ville de Scarborough, 1986, p. 228)

La Johns Manville, manifestement la plus importante entreprise de ce secteur industriel, a été créée en 1946 pour fabriquer des tuyaux d'amiante. En 1983, les deux bâtiments situés le plus à l'ouest ont été démolis, ce qui n'en laissait qu'un. L'entreprise a essayé de nettoyer et de récupérer environ 16 hectares (40 acres) qui avaient été

contaminés par de l'amiante. Pour ce faire, elle a dû enlever des matières d'amiante du substrat et les regrouper dans la région des lagunes. Celles-ci seront recouvertes et ne pourront jamais être aménagées.

La ville de Scarborough envisage de mettre en oeuvre des projets commerciaux, domiciliaires et industriels pour le réaménagement du Centennial Industrial District une fois que les problèmes écologiques auront été résolus.

Le Coronation Industrial District, situé juste à l'ouest du Centennial District, couvre environ 80 hectares (198 acres), dont environ 54 hectares (133 acres) peuvent servir au réaménagement. Les rails du CN traversent la région, mais celle-ci souffre de l'absence de voies d'accès. Sur les 38 terrains de l'endroit, 36 se trouvent sur des routes collectrices ou des routes locales. L'emploi était d'environ 1 128 en 1986, la principale entreprise étant la Scarboro Movers qui comptait 384 employés. (Ville de Scarborough, 1986, p. 151)

À l'exception de deux zones industrielles de taille modeste ainsi que de quelques commerces et de deux établissements publics importants, dont une grosse installation de traitement des eaux usées de Metro, le secteur riverain de Scarborough ne se prête pas à des activités industrielles maritimes. La topographie et la nature des parcs adjacents ainsi que la présence d'habitations ne permettent généralement pas de nouveaux aménagements industriels de taille. Les deux zones industrielles connaîtront probablement le même désinvestissement qu'a connu Etobicoke et que connaît actuellement Toronto.

À l'exception du parc Bluffer's, les parcs du secteur riverain de Scarborough profitent surtout aux gens de l'endroit, essentiellement parce qu'ils ne sont pas très accessibles. De toute évidence, le parce Bluffer's est un parc régional, mais là aussi, il y a des problèmes d'accès et de stationnement pendant les périodes de pointe. Les aires de stationnement ne suffisent pas actuellement à la demande pendant ces période et l'excédent de trafic incommode les quartiers avoisinants.

La Guild Inn, exploitée par le Toronto métropolitain, peut représenter une ressource économique, mais elle est sous-utilisée en ce moment. Il faudrait envisager de lui apporter des changements, de concert avec le secteur privé, pour faire de l'établissement un centre récréatif ou de conférences.

13. Autres initiatives

13.1 Les Jeux olympiques

Le Toronto Ontario Olympic Council a préparé une soumission pour les Jeux olympiques d'été de 1996; son plan préliminaire suppose une très grande utilisation des terres riveraines. La soumission est appuyée par les administrations fédérale et provinciale ainsi que par des particuliers et des personnalités du milieu des affaires. Voici les principaux éléments du plan : un stade olympique de 82 000 places au parc de l'Exposition, un bassin d'aviron dans la baie Humber, un village olympique, et un bâtiment pour les sports nautiques dans le Port Industrial District ainsi que des installations pour le basket-ball, la boxe, le volley-ball et la gymnastique dans le secteur de Harbourfront.

Le Groupe de travail a essayé en vain de rencontrer le personnel du TOOC; nous ne connaissons donc pas d'autres détails au sujet de la soumission, des frais de construction ou des avantages économiques pour la région de Toronto que ceux qui ont été communiqués au grand public. Toutefois, il ressort clairement des plans publiés que, si la soumission est acceptée, les Jeux olympiques exigeront énormément d'espace et auront d'importantes conséquences économiques pour le secteur riverain et l'agglomération torontoise.

Selon une estimation optimiste, basée sur les Jeux d'hiver de Calgary et les Jeux d'été de Los Angeles de 1984, les recettes découlant des Jeux compenseraient les dépenses d'investissement et les frais d'exploitation et pourraient peut-être même permettre de dégager un léger excédent. On ne connaît pas pour l'instant les plans financiers pour la construction des installations, pas plus que les méthodes de recouvrement des frais, mais les projets nécessiteront probablement une combinaison de ressources locales,

provinciales et fédérales, et feront appel à divers commanditaires du secteur privé. Il convient de souligner que les Jeux de Los Angeles ont été rentables parce que les organisateurs ont pu recourir à plus de 10 000 bénévoles.

Le TOOC et d'autres partisans des Jeux olympiques ont cité les nombreux avantages qu'offre Toronto par rapport à ses concurrents : la ville se trouve au milieu d'un bassin démographique important, la population est à l'aise et les liaisons aériennes avec les centres urbains plus éloignés se font assez facilement. La ville est dotée d'une infrastructure solide (hôtels, restaurants, centres commerciaux et établissements récréatifs) qui permettrait d'accueillir facilement les flots de touristes qui ne manqueront pas d'arriver. Toronto dispose d'un des meilleurs réseaux de transport en commun du monde pour transporter les visiteurs sur les lieux où se dérouleraient les Jeux. Toronto a aussi la réputation d'être une ville sûre : c'est un aspect précieux qu'il ne faut pas oublier.

Si les installations étaient implantées aux endroits annoncés dans les propositions du TOOC, les questions suivantes ne manqueraient pas de se poser :

- déplacement de l'activité industrielle dans le Port Industrial District;

- utilisation future du stade de 80 000 places qui serait construit à côté du Skydome;

- difficulté d'employer des gens dans le secteur des services et de mettre à leur disposition des habitations;

- possibilité de surchauffer l'économie de Toronto, qui connaît déjà actuellement une croissance exceptionnelle et, dans le secteur de la construction, une expansion sans précédent. Toutefois, pour respecter les calendriers, il faudrait adopter une procédure accélérée pour la conception, la planification et l'approbation des installations. L'ampleur d'un programme de cette nature et la rapidité avec laquelle il devrait être mené à bien pourraient accroître les pressions sur le secteur de la construction et entraîner une pénurie de main-d'oeuvre et de matériaux; l'inflation peut monter en flèche dans un secteur déjà caractérisé par une escalade des coûts.

Après avoir examiné les effets des Jeux olympiques, nous avons conclu que, pour l'économie de Toronto, les inconvénients à long terme dépassent probablement les avantages à court terme. Comme l'économie de Toronto fonctionne actuellement à plein régime, ou presque, il faudrait, pour les installations olympiques, déplacer d'autres activités proposées, dont certaines, à notre avis, sont essentielles à l'existence et au fonctionnement d'un secteur riverain dynamique.

La proposition concernant les Jeux olympiques suppose des changements au secteur riverain qui sont contraires à la stratégie jugée essentielle par le Groupe de travail pour donner les emplois, les possibilités ainsi que la croissance économique dont le secteur riverain de Toronto et la communauté torontoise en général ont besoin. Nous recommandons une croissance graduelle qui tient compte du passé et qui repose sur une transition progressive des activités existantes aux utilisations futures. Les changements doivent refléter les points forts historiques du secteur riverain et préparer un avenir prometteur. Nous voyons une croissance évolutive, c'est-à-dire une progression réfléchie vers le changement.

Accepter la proposition concernant les Jeux olympiques, lesquels se dérouleraient surtout dans le secteur riverain, équivaudrait à rejeter cette démarche en faveur d'une coupure radicale avec le passé.

La proposition du TOOC nécessite le remblayage de vastes étendues, ce qui soulève de graves problèmes écologiques. Par exemple, pour aménager le bassin d'aviron dans la baie Humber, il faudrait des quantités énormes de remblais; or, il pourrait être impossible de se procurer les quantités nécessaires de matériaux qui répondent aux normes du MTRCA pour ce qui est du déversement en eaux libres. De plus, le bassin d'aviron créerait des baies qui risquent de poser de graves problèmes de contamination des sédiments et de l'eau. Enfin, le projet ne serait probablement pas soumis à une évaluation environnementale complète, car c'est un long processus qui ne laisserait pas assez de temps pour la construction.

13.2 L'Exposition internationale 2000

Récemment, le Metro Toronto World's Fair Consortium a annoncé des plans pour la tenue à Toronto d'une exposition universelle en l'an 2000. Elle se déroulerait à Exhibition Place et à la Place de l'Ontario, sur 182 hectares (450 acres), et dans le bassin situé immédiatement au sud. Le thème de l'exposition, une célébration des villes, serait axé sur les réalisations et les défis de la vie urbaine; Toronto conviendrait certainement pour ce genre de manifestation. Toutefois, la concurrence des deux autres villes en lice, à savoir Venise et Hanovre (Allemagne de l'Ouest) demeure forte.

La soumission est appuyée par des organismes privés, dont certains y travaillent depuis 1985, et par les administrations fédérale et provinciale. Le Conseil de Metro Toronto a approuvé les plans annoncés dernièrement.

Voici ce que comprennent ces plans qui sont provisoires et qui pourraient très bien changer :

- un nouveau centre d'expositions commerciales, appelé Crystal Palace, qui serait intégré dans les bâtiments de l'automobile et de l'industrie de la CNE et serait accompagné d'un hôtel de 500 chambres;

- un stade rénové, pour lequel il faudra attendre la décision qui sera prise au sujet de la soumission concernant les Jeux olympiques pour connaître les derniers détails;

- 18 pavillons temporaires situés à l'emplacement des bâtiments consacrés à l'alimentation et aux conditions de vie, qui seraient rasés;

- un théâtre, un complexe sportif et le parc d'attractions de la CNE, le tout installé sur 8,1 hectares (20 acres) de terres récupérées sur le lac;

- un port de plaisance et un hôtel flottant;

- un projet domiciliaire de 2 000 unités sur six bandes de terres récupérées sur le lac; les promoteurs du projet se vantent qu'il y aura des "plages propres", toutes étant chauffées artificiellement.

En 1987, dans un rapport rédigé par un groupe de consultants sous la direction de Price Waterhouse et financé en partie par le ministère du Tourisme et des Loisirs de l'Ontario, il a été conclu que Exhibition Place pourrait facilement accueillir une exposition mondiale. Selon ce document, intitulé Executive Task Force Report: Future Uses of Exhibition Place, un objectif de 55 millions de visites est réalisable et une exposition de six mois se traduirait par des recettes de 1,4 milliard de dollars, dont 250 millions proviendraient d'une loterie. Ces recettes compenseraient en grande partie les dépenses d'investissement (891 millions de dollars) et les frais d'exploitation (792 millions de dollars) prévus; il est également indiqué qu'une exposition de cette nature pourrait créer de l'emploi pour 206 000 années-personnes.

Plus récemment, en février 1989, les partisans de la proposition ont soutenu que Toronto pourrait rentrer dans ses frais ou même faire un profit. Ils ont calculé que le nombre de visiteurs serait en moyenne de 425 000 par jour, soit plus de 63 millions de personnes au cours des six mois que durera l'exposition, ce qui, selon eux, permettrait de produire des recettes suffisantes pour couvrir entièrement les dépenses d'investissement et les frais d'exploitation.

Selon les organisateurs de l'exposition, la province et le gouvernement fédéral toucheraient 700 millions de dollars de plus en impôt et le produit intérieur brut du Canada augmenterait de 7 milliards de dollars.

Le Bureau international des expositions a fait savoir qu'il annoncerait sa décision au sujet de l'emplacement de l'exposition entre décembre 1989 et mai 1990, ce qui présente un problème, car c'est avant que le Comité olympique international ne désigne la ville qui devra accueillir les Jeux olympiques de 1996. Toronto pourrait-elle accueillir à la fois les Jeux olympiques et une exposition universelle? Dans la négative, que devrait-elle choisir?

Selon les adversaires de l'Exposition 2000, Toronto devrait examiner soigneusement ses priorités en matière d'investissement avant de se lancer dans un projet aussi ambitieux. Selon un conseiller municipal, "c'est seulement lorsque nous n'aurons plus de soupes populaires ou de refuges que nous pourrons envisager une exposition internationale". (Jack Layton, Saturday Magazine, The Toronto Star, 22 avril 1989, p. 28)

L'étendue du remblayage exigé et le projet de plages chauffées, mais propres, soulèvent de sérieuses questions écologiques. Comme dans le cas du plan concernant les Jeux olympiques, il est peu probable qu'on puisse obtenir suffisamment de remblais qui répondent aux normes du MTRCA pour ce qui est du déversement en eaux libres. De plus, on relève en ce moment de graves problèmes écologiques de nature plus générale, et toute cette pratique est remise en question. S'il fallait soumettre les propositions à une évaluation environnementale complète par la province, la construction ne serait probablement pas terminée à temps.

Autre problème irrésolu : il semble que l'accès et le stationnement seraient insuffisants compte tenu de l'envergure des activités envisagées pour l'exposition.

Le Groupe de travail fait observer que deux expositions mondiales qui ont eu lieu récemment (à Nashville et à New Orleans) n'ont pas donné les résultats escomptés sur les plans économique et financier malgré une croissance économique soutenue. Nous ne pouvons pas prévoir aussi longtemps à l'avance quelles seront les conditions économiques pour prédire l'issue avec certitude, mais il faudra examiner de très près tous les aspects de la proposition si l'on veut que l'événement soit un succès financier.

La plupart des membres du Groupe de travail appuient le concept de l'exposition mondiale et ses objectifs. Tout compte fait, ils estiment que l'exposition cadre bien avec le secteur riverain de Toronto du point de vue de l'envergure, de la période choisie et des avantages qui devraient en découler.

5. La revitalisation de l'économie du secteur riverain

Le Groupe de travail a quatre recommandations générales à formuler au sujet de la revitalisation de l'économie du secteur riverain; étant donné qu'elles se rapportent à l'ensemble du secteur riverain, elles sont examinées dans la conclusion générale et non dans les parties du rapport concernant des régions précises.

Premièrement, le secteur riverain doit être considéré comme un élément intrinsèque des systèmes économique, politique et écologique de la région de Toronto. Il y a eu dernièrement à l'échelle mondiale une restructuration de la production, qui a entraîné à Toronto une prédominance des services commerciaux, financiers, personnels et informatiques. Ces secteurs comptent plus d'employés que n'importe quel autre secteur, mais l'industrie est nécessaire à une économie saine. Elle contribue à la capacité de production de richesses de la région, et bon nombre de services servent à maintenir ou à renforcer la productivité industrielle.

Du point de vue politique, le secteur riverain dessert une multitude de clientèles. Les administrations locales, municipales, provinciales et fédérales ainsi que les organismes internationaux ont chacun des responsabilités à l'égard de ces diverses clientèles. La multiplicité des pouvoirs législatifs, qui parfois font double emploi et sont mal définis, est citée comme un facteur qui nuit à une planification rationnelle du secteur riverain.

On commence à peine à s'intéresser de façon concertée à l'écosystème que constitue le secteur riverain de Toronto, mais il est essentiel d'adopter une démarche écologique si l'on veut régler les problèmes de la qualité de l'eau et de l'air, de la contamination du sol, du traitement et de l'élimination des eaux d'égouts, et de la préservation et du renforcement des habitats fauniques.

En résumé, l'aménagement et le réaménagement du secteur riverain de Toronto sont fonction d'un vaste éventail de facteurs, qui sont tous reliés entre eux et qui ont un caractère régional.

Deuxièmement, la planification et le contrôle du secteur riverain ne doivent pas être fragmentés et répartis entre des organismes autonomes, semi-autonomes et spéciaux, chacun fonctionnant selon sa propre vision du secteur riverain. Cette fragmentation empêche une gestion bien pensée et attentive. La méthode de planification exhaustive et intégrée a des précédents. Par exemple, en 1972, le gouvernement américain a adopté une loi établissant un vaste cadre de gestion du littoral pour l'affectation des terres riveraines entre des utilisations concurrentes : industrie, commerce, construction domiciliaire, habitat naturel et activités récréatives publiques. Selon la loi, les organismes ayant juridiction sur le secteur riverain sont conjointement chargés de la planification de l'utilisation du sol lorsque les terres sont rares.

Troisièmement, il faut définir clairement les coûts qu'entraîne pour les particuliers et pour l'ensemble de la société une économie en rapide évolution et établir des programmes pour régler les problèmes qui en découlent. On ne se rend généralement pas compte des lourds coûts sociaux qui découlent du fait que l'économie n'est plus fondée sur l'industrie, notamment pour les travailleurs qui ne peuvent obtenir un nouvel emploi de même qualité. Les programmes permettant à ces employés de devenir productifs et de tirer profit des avantages de la nouvelle économie sont insuffisants : les programmes de recyclage sont souvent inadéquats, et l'aide financière pour leur réinstallation est maigre, dans les meilleurs des cas.

Malheureusement, les données sur les coûts sociaux de l'évolution économique sont généralement enfouies sous un amoncellement de statistiques économiques agrégées. Les analyses financières se rapportent habituellement à l'économie des entreprises en question et ne permettent pas de mesurer toute la gamme des coûts publics. Par exemple, lorsque des entreprises ferment ou se réinstallent ailleurs, il se peut que les employés aient à parcourir des distances beaucoup plus longues pour se rendre à leur nouvel emploi. Les coûts liés aux nouvelles habitudes de déplacement -- de plus longues distances à parcourir, construction de nouvelles routes et une plus grande capacité du transport en commun -- ne sont pas évaluées lorsqu'on examine les coûts sociaux qu'entraînent les fermetures d'usines. Le fait de ne pas prendre ces coûts en considération laisse à entendre

que bon nombre de fermetures d'usines sont la conséquence inévitable de l'économie libérale, ce qui n'est manifestement pas le cas.

Quatrièmement, il y aurait lieu d'améliorer les instruments financiers, analytiques, budgétaires et comptables qui permettent de définir et de mesurer l'évolution sociale. Si le public est si peu au courant des coûts qu'engendrent les fermetures d'usine, c'est peut-être parce que les gouvernements ne mesurent pas le bouleversement social dans un contexte local ou régional, ayant tendance à mesurer la croissance économique en fonction de leurs propres besoins financiers.

Les méthodes budgétaires et comptables ne démontrent pas que les autorités publiques se préoccupent comme il se doit de la valeur des immobilisations et peuvent entraîner une sous-estimation de leur valeur, ce qui fait qu'il y a plus de chances pour qu'elles soient vendues au secteur privé. Il est peu probable que le public puisse les récupérer à un coût raisonnable.

Le Groupe de travail a aussi défini un certain nombre d'initiatives susceptibles d'encourager des industries à demeurer dans le secteur riverain ou à s'y installer, dont les suivantes :

. des lois offrant un allègement de l'impôt foncier;

. des lois établissant des zones d'allègement fiscal;

. des décrets de zonage qui permettent une plus grande variété d'activités, notamment des utilisations industrielles, commerciales et domiciliaires et qui réduisent donc la tendance à éliminer les anciennes zones industrielles;

. un plus grand recours à l'interfinancement pour appuyer le maintien de l'industrie existante; cette politique fonctionne en grande partie de la même façon que celle où des copropriétés de luxe ou des bureaux servent à absorber le coût foncier des logements à prix modérés. Les administrations locales pourraient assumer le coût foncier de l'industrie grâce aux recettes provenant d'autres activités plus rentables se déroulant à l'endroit en question.

Une grande question qui se pose au sujet de l'aménagement du secteur riverain est l'envergure des investissements différés dans des installations publiques dans la région de Toronto. Selon la Fédération canadienne des municipalités, ces investissements s'élèveraient à environ 15 milliards de dollars. L'Association canadienne d'études fiscales a suivi les investissements consentis par les administrations locales de chaque province depuis 1975. Ces données indiquent une diminution des valeurs immobilisées (compte tenu de l'inflation) et des investissements (y compris le transport et l'enseignement) en pourcentage des dépenses totales. Pour les administrations locales ontariennes, le chiffre tourne actuellement autour de moins de 2 p. 100 des dépenses totales. Les entreprises privées consacrent généralement entre 2 et 4 p. 100 de leurs dépenses totales aux immobilisations.

De plus, la baisse de l'investissement du secteur public s'est produite au cours d'une longue période, ce qui signifie que, au cours de la dernière décennie, il n'y a eu que peu d'investissements dans l'infrastructure publique pour l'approvisionnement en eau, le traitement des eaux d'égouts et de pluie, le transport sur les routes à grande circulation et le transport en commun.

L'une des conséquences imprévues de l'inertie de la Metro, de la ville de Toronto et des autres municipalités, qui n'ont pas entrepris de gros projets pour améliorer l'infrastructure, est qu'il faut maintenant investir d'importantes sommes pour répondre à de nouveaux besoins et rattraper le retard. On n'a procédé à aucune évaluation du montant à investir dans l'infrastructure pour faire face à une plus forte densité et à la croissance démographique -- on n'a même pas examiné ce qu'il est nécessaire de faire.

De toute évidence, il faut étudier soigneusement les moyens de financer ces projets. Selon certaines indications, par exemple, le gouvernement fédéral n'assumera pas les frais des programmes de canalisation des eaux. En 1987, le ministre de l'Environnement de l'époque a rappelé à la Fédération canadienne des municipalités que les municipalités relevaient de la province; de plus, a-t-il déclaré, Ottawa ne voyait pas pourquoi il devrait contribuer au financement des projets de cette nature lorsque bon nombre

de municipalités canadiennes utilisaient encore le système forfaitaire, vendant en fait l'eau à un prix inférieur au prix de revient.

Il faudra probablement trouver de nouvelles techniques novatrices de financement si l'on veut que Toronto n'ait pas à assumer le coût très élevé du service de la dette qui a marqué les premières années de la métropole. L'analyse des budgets de cette dernière dans les années 1960 révèle que, a son plus haut point, le ratio entre dette (y compris celle qui se liquide d'elle-même à même des frais d'utilisation non fiscaux) et budget total s'établissait à plus de 30 p. 100. Or, d'après les normes actuelles qui sont établies par la province et qui sont généralement acceptées par les analystes municipaux, le service de la dette ne doit pas dépasser 20 p. 100 du budget brut.

Le système d'administrations régionales de la métropole et de l'Ontario avait pour but dans une grande mesure de répondre aux nouveaux besoins créés par une rapide croissance urbaine sur le plan de l'infrastructure et de les rationaliser; les cotes financières généralement excellentes -- dont certaines sont parmi les plus élevées de l'Amérique du Nord -- accordées à certaines municipalités régionales montrent que l'établissement d'administrations régionales a été bien inspiré.

Depuis environ une décennie, c'est devenu presque un cliché que de qualifier Toronto de "ville de renommée mondiale". Par le passé, elle avait une désignation moins prétentieuse, plus humaine : "la ville qui fonctionne". Nous pensons que le Toronto métropolitain et les municipalités qu'il englobe constituent vraiment une "ville qui fonctionne". Nous estimons toutefois que les Torontois et les gouvernements qui sont à leur service doivent savoir qu'une ville ne fonctionne bien que si sa population peut vraiment y travailler et est assurée de pouvoir continuer à le faire.

Bibliographie

Bluestone, Barry and Bennett Harrison. *Deindustrialization of America*. New York: Basic Books, 1982.

Breen, Ann and Dick Rigby. *Caution Working Waterfront: the Impact of Change on Marine Enterprises*. Washington, D.C.: The Waterfront Press, 1985.

Canada. *Convention relative aux ports de l'Ontario*. 12 Elisabeth II, sanctionnée le 21 décembre 1963. Ottawa: Gouvernement du Canada, 1963.

Canada. *Loi de 1911 concernant les commissaires du havre de Toronto*. 1-2 George V. C 26. Sanctionnée le 19 mai 1911. Ottawa: Gouvernement du Canada, 1911.

CN Real Estate. *City Place*. N.p.: CN Real Estate, 1988.

Cohen, Stephen and John Zysman. *Manufacturing Matters: The Myth of the Post-Industrial Economy*. New York: Basic Books, 1987.

Comay Planning Consultants, Sears and Russell Consultants, N. Barry Lyon Consultants and David Jackson Planning Consultants. *Metro Toronto Property Review: Report One: Proposed Development Program*. Toronto: Ontario Ministry of Government Services, September 1987.

_____. *Metro Toronto Property Review: Report Two*. Toronto: Ontario Ministry of Government Services, September 1987.

_____. *Metro Toronto Property Review: Report Three: Toronto Properties*. Toronto: Ontario Ministry of Government Services, September 1987.

_____. *Metro Toronto Property Review: Report Four: East Bayfront Properties*. Toronto: Ontario Ministry of Government Services, September 1987.

Cresap Management Consultants. *Becoming an International Competitor: Metro's New Economic Development Strategy.* Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, April 1988.

Desfor, Gene. "Planning Urban Waterfront Industrial Districts: Toronto's Ashbridge's Bay, 1889-1910." *Urban History Review* 17,2 (October 1988): 77-91.

Desfor, Gene, Michael Goldrick and Roy Merrens. "A Political Economy of the Water-Frontier: Planning and Development in Toronto." *Geoforum* (forthcoming 1989).

_____. "Redevelopment on the North American Water-Frontier: the Case of Toronto." In *Revitalizing the Waterfront: International Dimensions of Dockland Development,* eds. B.S. Hoyle, D.A. Pinder and M.S. Husain. 92-113. London: Belhaven Press, 1988.

Desfor, Gene and Roy Merrens. "Toronto May Lose Wilderness." *Alternatives 13* (December 1985): 26-29.

Gemmil, Arlene. Toronto's Outer Harbour Eastern Headland: the Changing Role of a Transportation Facility. University of Toronto/York University Joint Program in *Transportation Research Report, 55.* Toronto: University of Toronto/York University Joint Program in Transportation, December 1978.

GLC Economic Planning Group. *Popular Planning Unit. Jobs for a Change.* London: Greater London Council, 1983.

Grayson, Paul. *Corporate Strategy and Plant Closures.* Toronto: Our Times, 1985.

Guskind, Robert and Neal R. Peirce. "Faltering Festivals." *National Journal,* 38 (17 September 1988): 2307-2311.

Hack, Gary and Carr Lynch Associates Inc. *Recharting a Course for Harbourfront: an Assessment of Harbourfront Planning and Design, Prepared for Public Works Canada.* Cambridge, Mass.: Carr Lynch Associates Inc., 22 July 1987.

Harbourfront Futures Committee. *Report of the Harbourfront Futures Committee as Endorsed by the Harbourfront Corporation Board of Directors*. Toronto: Harbourfront Futures Committee, 14 September 1987.

Harrison, Bennett. *Manufacturing Matters: Conference Proceedings and Research Papers, 28 September 1988*. Toronto: The Industrial Development Institute, 1988.

Harrison, Bennett and Barry Bluestone. *The Great U-Turn*. Toronto: Basic Books, 1988.

Hurst, Lynda. "The Big Bash To Kick Off A New Century." *The Toronto Star*, Saturday Magazine 22 April 1989: 14-15, 28.

The Industrial Development Institute. *Package of Material from Manufacturing Matters: a Conference to Examine the De-Industrialization of Metro Toronto*. Toronto: The Industrial Development Institute, 1988.

Jacobs, Jane. *Cities and the Wealth of Nations*. New York: Random House, 1970.

_____. *The Death and Life of Great American Cities*. New York: Random House, 1961.

_____. *The Economy of Cities*. New York: Vintage Books, 1969.

Jones, Jack H. and Shoreline Engineering Limited. *Bold Concept II: a Conceptual Plan for the Development of the Central Toronto Waterfront*. Toronto: Ontario. Special Advisor to the Premier on Waterfront Development, 1988.

Krahn, Harvey and Graham Lowe. *Work, Industry and Canadian Society*. Scarborough: Nelson Canada, 1988.

Labour Council of Metropolitan Toronto. *A Time for Public Leadership: Industrial Strategies for Metropolitan Toronto*. Toronto: Labour Council of Metropolitan Toronto, 1983.

Lampe, David, ed. *The Massachusetts Miracle*. Cambridge, Mass.: MIT Press, 1984.

Luria, Dan and Jack Russell. *Rational Reindustrialization*. Detroit: Widgetripper Press, 1981.

Merrens, Roy. "Port Authorities as Urban Land Developers: the Case of The Toronto Harbour Commissioners and their Outer Harbour Project, 1912-1968." *Urban History Review 17*, (October 1988): 92-111.

Metro Toronto World's Fair Consortium. *Media Kit*. Toronto: Metro Toronto World's Fair Consortium, 1989.

Metropolitan Toronto and York Region Labour Market and Training Needs Assessment. *Fourth Annual Report*. Toronto: Metropolitan Toronto and York Region Labour Market and Training Needs Assessment, April 1988.

Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, The. *A Greenspace Plan for the Greater Toronto Region*. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, October 1988.

_____. *The Metropolitan Toronto and Region Lake Ontario Waterfront Development Project, 1987-1991*. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, November 1985.

_____. *The Metropolitan Toronto Waterfront Boating Demand Study Update*. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, May 1985.

_____. *Tommy Thompson Park: Master Plan*. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, December 1987.

_____. *The Watershed Plan of the Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority*. Toronto: The Metropolitan Toronto and Region Conservation Authority, 1986.

Metropolitan Toronto, Municipality of. *Official Plan for the Urban Structure*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, January 1980.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Executive Task Force on Future Uses of Exhibition Place. *Future Uses of Exhibition Place*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto Executive Task Force, March 1987.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Planning Department. *The Changing Metropolitan Economy. Metropolitan Plan Review, No. 2*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto, 1986.

_____. *Employment Projections*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto Planning Department, 1984.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Policy Development Division. Industrial Areas: a Background Document in the Review of "The Official Plan for the Urban Structure: Metropolitan Toronto". *Metropolitan Plan Review, No. 5*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto Planning Department. Policy Development Division, 1988.

_____. *Parks and Open Space: a Background Document in the Review of "The Official Plan for Urban Structure: Metropolitan Toronto". Metropolitan Plan Review, No. 7*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto Planning Department. Policy Development Division, September 1988.

Metropolitan Toronto, Municipality of. Transportation Division. *Central Area Transportation Issues: a Summary. Metropolitan Plan Review, No. 6*. Toronto: Municipality of Metropolitan Toronto Planning Department. Transportation Division, August 1988.

Meurer, Susan and David Sobel. *Tackling Technology: A Worker's Guide to Tech Change*. Toronto: Labour Council of Metropolitan Toronto, n.d.

Meurer, Susan, David Sobel and David Wolfe. *Challenging Technology's Myths: A Report on the Impact of Technological Change in Secondary Manufacturing in Metropolitan Toronto*. Toronto: Labour Council of Metropolitan Toronto, 1987.

Mishel, Lawrence. *Manufacturing Numbers: How Inaccurate Statistics Conceal U.S. Industrial Decline*. Washington, D.C.: Economic Policy Institute, 1988.

Muszynski, Leon et al. *The De-Industrialization of Metropolitan Toronto: Case Studies*. Toronto: Social Planning Council of Metropolitan Toronto, June 1985.

_____. *The De-industrialization of Metropolitan Toronto: A Study of Plant Closures, Layoffs and Unemployment*. Toronto: Social Planning Council of Metropolitan Toronto, June 1985.

Ontario Hydro. *Submission To The Royal Commission on the Future of the Toronto Waterfront*. Toronto: Ontario Hydro, 23 May 1989.

Ontario. Ministry of Government Services and City of Toronto. *St. Lawrence Square*. Toronto: Ontario Ministry of Government Services and City of Toronto, July 1988.

Ontario. Ministry of Skills Development. *Adjusting to Change: an Overview of Labour Market Issues*. Toronto: Ontario Ministry of Skills Development, 1988.

Ontario Planners Conference. *Lakeshore Workshop*. Etobicoke: City of Etobicoke, October 1987.

Ontario. Premier's Council. *Competing in the New Global Economy, Vol. 1*. Toronto: Ontario Premier's Council, 1988.

_____. *Competing in the New Global Economy, Vol. 2: Research Studies*. Toronto: Ontario Premier's Council, 1988.

Organization for Economic Cooperation and Development. *New Roles for Cities and Towns*. Paris: Organization for Economic Cooperation and Development, 1987.

Scarborough, City of. *Urban Design Guidelines*. Scarborough: City of Scarborough, 1987.

Scarborough, City of. Department of Planning, Department of Works and Department of Economic Development. *Network 2011: Scarborough's Response*. Scarborough: City of Scarborough Department of Planning, Department of Works, and Department of Economic Development, February 1986.

Scarborough, City of. Economic Development Department. *Industrial, Commercial and Office Strategy*. Scarborough: City of Scarborough Economic Development Department, March 1986.

Scarborough, City of. Planning Department. *Northeast Scarborough Land-Use Study: Background Report*. Scarborough: City of Scarborough Planning Department, May 1985.

_____. *Northeast Scarborough Land-Use Study: Concepts Report*. Scarborough: City of Scarborough Planning Department, 5 May 1985.

_____. *Northeast Scarborough Land-Use Study: Natural and Environmentally Sensitive Areas Report*. Scarborough: City of Scarborough Planning Department, December 1984.

_____. *Northeast Scarborough Land-Use Study: Notification Report*. Scarborough: City of Scarborough Planning Department, May 1988.

_____. *Northeast Scarborough Land-Use Study: Proposals Report for the Upper Rouge Community Secondary Plan*. Scarborough: City of Scarborough Planning Department, May 1985.

_____. *Northeast Scarborough Land-Use Study: Revised Concepts Report*. Scarborough: City of Scarborough Planning Department, September 1987.

Strain, Jeanne. "The Newmarket Industrial District: An Innovative Approach to Bolstering Industrial Employment in Boston." Presented at *Manufacturing Matters: A Conference To Consider the De-Industrialization of Metro Toronto, 28 September 1988*. Toronto: The Industrial Development Institute, 1988. Luncheon address.

Toronto, City of. City Council. *By-Law No. 529-88: to Repeal Portions of By-Law Nos. 780-87 and 781-87, Being Interim Control By-Law Respecting Certain Lands Within the Area Known as the Central Waterfront*. Toronto: City of Toronto, 17 June 1988.

_____. *By-Law No. 528-88: to Amend By-Law No. 438-86 Respecting Certain Lands Within the Area Known as the Central Waterfront*. Toronto: City of Toronto, 17 June 1988.

_____. *By-Law No. 527-88: to Adopt an Amendment to the Official Plan for the City of Toronto Respecting the Central Waterfront*. Toronto: City of Toronto, 17 June 1988.

Toronto, City of. City Planning Board, Port Industrial Development Task Force. *Final Report of the Port Industrial Development Task Force*. Toronto: City of Toronto Planning Board, October 1980.

Toronto, City of. City Planning Board, Port Industry Task Force. *Port Industry Task Force*. Toronto: City of Toronto Planning Board, August 1975.

Toronto, City of. Department of the City Clerk. *Clause Embodied in Report No. 14 of the Land Use Committee Which was Amended on July 13 and 16, 1987, Report on Development Review and Amendments to Harbour Square, Building Scheme Agreement, 77/79 Harbour Square*. Toronto: City of Toronto Department of the City Clerk, 1987.

Toronto, City of. Planning and Development Department. *The Central Waterfront: Final Recommendations*. Toronto: City of Toronto Planning and Development Department, March 1984.

_____. *The Central Waterfront: Proposals*. Toronto: City of Toronto Planning and Development Department, 24 March 1984.

_____. *"Harbourfront Review: Opportunities and Objectives": Report from Commissioner of Planning and Development to City Council Land Use Committee*. Toronto: City of Toronto Planning and Development Department, 21 July 1987.

_____. *Report to City of Toronto Land Use Committee about Request for Draft By-laws Amending the Official Plan and Zoning By-law for the Central Waterfront*. Toronto: City of Toronto Planning and Development Department, 25 April 1988.

_____. *Report to Toronto City Council Reporting on Council's March 21, 1988 Request for Draft By-laws Amending the Official Plan and Zoning By-law for the Central Waterfront*. Toronto: City of Toronto, 9 May 1988.

_____. *Report to Toronto City Council, Reporting on Council's March 21, 1988 Request for Draft By-laws Amending the Official Plan and Zoning By-law for the Central Waterfront*. Toronto: City of Toronto, 17 May 1988.

_____. *Report to Toronto City Council about Central Waterfront Plan: Issues Raised at Land Use Committee*, May 18, 1988. Toronto: City of Toronto, 10 June 1988.

Toronto Harbour Commissioners, The. *A Bold Concept for the Redevelopment of the Toronto Waterfront*. Toronto: The Toronto Harbour Commissioners, 1968.

_____. "Charting a Course for the Future: the Port Industrial Area Concept Plan." *Port of Toronto News 35,3 (1988): 5-7*.

Toronto Ontario Olympic Council. *Package of Promotional Material for Toronto '96 Olympic Bid: Distributed at Press Conference, February 13, 1989*. Toronto: Toronto Ontario Olympic Council, 1989.

_____. *Presentation to the Executive Board of the International Olympic Committee*. Toronto: Toronto Ontario Olympic Council, September 1988.

Yalnizyan, Armine. *Missing the Mark: Government Spending on Income Support and Training in Toronto*. Toronto: Social Planning Council of Metropolitan Toronto, April 1988.

_____. *A Statistical Profile of Toronto's Labour Market, 1976-87*. Toronto: Social Planning Council of Metropolitan Toronto, May 1988.